



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학석사 학위논문

원자력발전소의 손해배상책임

2018년 8월

서울대학교 대학원

법학과 민법전공

김 동 규

원자력발전소의 손해배상책임

지도교수 남 효 순

이 논문을 법학석사 학위논문으로 제출함
2018년 4월

서울대학교 대학원
법학과 민법전공
김 동 규

김동규의 석사 학위논문을 인준함
2018년 6월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본 연구는 현행 원자력손해배상제도의 실효성 향상 및 배상비용의 내부화 방안을 제시하고 피해자의 손해전보와 원전사업자의 사고 예방 효과를 높이는데 주된 목적이 있다. 이를 위해 원자력발전소의 민사책임을 유형화하고 위험책임 성격에 따라 특별법 및 일반 민법상 각 손해 유형별로 구체적인 배상 책임을 명확히 한다. 그리고 원자력손해배상법 개정안 및 원자력손해보충배상협약(CSC) 가입 문제도 살펴본다.

원자력손해배상법은 원자력발전소의 손해배상책임 유형 중 원전사고 및 정상운전 중 방사성물질로 인한 환경침해에 적용된다. 이 법에서는 원전사업자에게 무과실책임, 유한책임, 책임집중 및 배상조치 강제 등의 특별한 의무를 부담하게 한다. 그런데 현행 원자력손해배상법상 손해배상 범위, 절차 및 방법 등에 대한 명시적 규정 또는 준용규정 없이 해석상 민법상 손해배상 법리가 준용되고 있는데, 위험책임주의와 과실책임주의 요소 간 충돌로 인해 피해자의 구제 가능성이 저해될 우려가 있어 이에 대한 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다. 또한 피해자의 책임보험금이나 손실보상금 직접청구 가능 여부 및 원자력손해배상한도액의 폐지 또는 상향의 적정성 등을 검토한다.

현행 민법상 원자력발전소의 손해배상책임을 위험책임으로 이론 구성하는 근거조항이 마련되어 있지 않아서 불법행위법리 해석을 통해 요건성립을 완화하여 실질적으로 무과실책임과 다름없는 책임을 인정하는 방식으로 원자력발전소의 손해배상책임 문제를 다루고 있다. 민법 제758조 공작물책임은 원자력발전소시설의 물적 하자에 따른 환경침해로 인한 손해에 대해 무과실책임을 원전사업자에게 인정할 수 있다. 공작물책임의 위험책임 성질과 공평한 손해분담원리에 비추어 하자의 발생원인을 설치나 보존 과정에 국한시킬 필요가 없고 관례와 같이 점유자 또는 소유자의 방호조치의무라는 행위책임을 하자의 판단기준으로 하는 것은 원자력

발전소의 손해배상책임의 위험책임 성격에 반한다. 민법 제750조 일반 불법행위책임은 수정된 과실책임주의에 의해 원자력발전소의 손해배상책임 전반에 적용된다. 그리고 원자력발전소의 환경침해와 손해 사이의 인과관계에 대한 간접반증이나 입증책임의 완화·전환 등을 통해 피해자의 입증 부담을 경감시키고 있다. 민법 제763조에 의해 제393조를 준용하는 경우 위험책임과 과실책임 법리가 상충되는 것을 감안하여 제한적으로 준용해야 한다. 그리고 원자력발전소의 손해배상책임의 위험책임 성격에 비추어 과실상계는 인정할 수 없으며 손해의 공평한 분담을 위해 책임을 비율적으로 제한하거나 위험상계의 법리를 고려해 볼 수 있다.

주요어 : 원자력발전소, 손해배상책임, 위험책임, 무과실책임,
환경침해, 불법행위

학 번 : 2006-21589

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	6
제2장 원자력발전소의 민사책임 일반론	8
제1절 원전의 민사책임의 특징 및 유형	8
1. 원전의 환경침해 태양	8
2. 원전의 환경침해로 인한 피해의 특징	9
3. 원전의 민사책임 유형화	10
가. 원전사고 시 환경침해로 인한 민사책임	10
나. 정상운전 중 발생한 환경침해로 인한 민사책임	12
제2절 원전의 민사책임에 대한 법적 구제방법	13
1. 공법적 구제와 사법적 구제의 차이점	13
2. 일반 환경오염 피해에 대한 민사법적 구제 법리	14
3. 사전유지청구의 실효성 여부	16
제3절 원전의 손해배상책임 법적성격 - 위험책임	19
1. 위험책임의 의의	19
2. 위험책임과 무과실책임의 관계	21
3. 위험책임의 독자성 여부 - 과실책임주의와의 관계 ...	22
가. 견해의 대립	22
나. 독자적인 위험책임의 특성	23
다. 검토	24

제3장 특별법상 손해배상책임

- 원자력손해배상법을 중심으로	26
제1절 현행 원자력손해배상제도 개괄	26
1. 원자력손해배상제도의 특징	26
2. 원자력손해배상제도의 연혁	27
3. 원자력손해배상제도의 구조	28
제2절 원자력손해배상제도 관련 비교법적 고찰	29
1. 주요 각국의 원자력손해배상제도	29
2. 원자력손해배상책임 관련 국제협약	32
가. 기존의 주요 국제협약	32
나. 원자력손해보충배상협약(CSC)	33
제3절 원자력 손해배상책임의 일반원칙	35
1. 무과실책임	35
2. 유한책임	37
3. 책임집중	38
4. 배상조치의 강제	40
제4절 현행 원배법상 손해배상책임	42
1. 책임 요건	42
가. 원자로의 운전 등으로 원자력사고 발생	42
나. 원자력손해 발생	44
다. 배상책임자	46
2. 책임 내용	47
가. 손해배상청구권	47
나. 손해배상조치	49
다. 구상권의 제한	54
라. 사업자의 면책	55

다. 소멸시효	56
3. 현행 원배법 상 손해배상조치 관련 쟁점 검토	57
가. 피해자의 보험금 및 보상금 직접청구권	57
1) 원자력손해배상 책임보험금 직접청구권	58
2) 원자력손해배상 손실보상금 직접청구권	60
나. 원배법 상 손해배상책임한도의 조정 문제	62
1) 손해배상책임한도 폐지의 타당성 여부	63
2) 손해배상책임한도 상향의 적정성 여부	65
제5절 환경 특별법과 원전의 손해배상책임	68
1. 논의의 필요성	68
2. 환경정책기본법상 원전의 손해배상책임	69
가. 문제점	69
나. 환경정책기본법 제44조의 실체적 효력 여부	70
3. 환경오염피해구제법상 원전의 손해배상책임	72
가. 환경오염피해구제법의 적용 범위	72
나. 인과관계 추정 및 정보청구권	74
 제4장 민법상 손해배상책임	 75
제1절 의의	75
제2절 민법 제758조 공작물책임	76
1. 序	76
가. 공작물책임의 의의	76
나. 국가배상법 제5조 영조물책임과의 관계	77
2. 무과실책임의 근거	78
가. 견해의 대립	78
나. 검토	79
3. 공작물의 하자	80

가. 하자의 의의	80
나. 하자의 발생원인 - 설치 또는 보존	80
다. 하자판단기준으로써 방호조치의무의 부적절성	81
라. 원전의 손해배상책임으로써 공작물책임 가능성	82
제3절 민법 제750조 손해배상책임	83
1. 원전의 환경침해 행위의 위법성	83
가. 위법성 판단이론	84
1) 결과불법론	84
2) 행위불법론	84
3) 검토	85
나. 환경침해와 위법성	86
1) 수인한도론	86
2) 환경권론	87
3) 판례	87
4) 검토 - 신수인한도론	88
2. 원전의 환경침해 행위와 손해 사이의 인과관계	90
가. 의의 및 입증완화의 필요성	90
나. 견해의 대립	92
1) 개연성설	92
2) 신개연성설	93
3) 위험영역설	94
4) 역학적 인과관계설	94
다. 판례	95
라. 검토	97
제4절 위험책임과 불법행위 손해배상책임의 효과	99
1. 위험책임과 불법행위 손해배상 범위	99
가. 손해배상 범위 일반론	99
나. 위험책임에 기한 손해배상 범위의 문제점	100

2. 위험책임과 과실상계	102
3. 손해배상책임의 소멸시효	103
 제5장 결론 및 제언	 106
제1절 결론	106
제2절 제언	108
 참고문헌	 112
Abstract	120

표 목 차

<표 1-1> 2016년 원자력 국민 인식 정기조사 결과	1
<표 2-1> 국제 원자력사고 등급표(INES)	11
<표 3-1> 주요 각국의 원전사업자 책임한도 및 배상조치액 비교	31
<표 3-2> 한수원(주) 주요 손해보험 가입현황	49
<표 5-1> 원전의 환경침해 유형별 적용법규와 차이점	107

그 림 목 차

<그림 3-1> 우리나라의 원자력손해배상제도 구조	28
<그림 3-2> 국제 원자력손해배상협약 관계	35
<그림 3-3> 우리나라 원전의 원자력 손해배상조치	53

제1장 서론

제1절 연구의 목적

우리나라는 2017년 말 현재 총 24기의 상업용 원자력발전소(이하 ‘원전’)를 통해 국내 총 발전전력량의 20.1%를 생산하는 세계 6위 원전운영 국가로서 국내·외에서 우수한 원전 안전운영능력과 건설기술력을 인정받고 있다.¹⁾ 하지만 원자력발전원리에 내재한 방사능 사고 가능성과 구소련 체르노빌원전사고²⁾나 일본 후쿠시마원전사고³⁾ 등 대형 원전사고 등을 이유로 여전히 많은 국민은 원전을 불신하거나 불안해하고 있다.⁴⁾ 특히 후쿠시마원전사고의 경우 원전시설의 안전성 문제와 더불어 사후 수

1) 국제원자력기구(IAEA) 선정 ‘세계 원전 각 호기 당 정지건수 및 비계획손실률’ 3년 연속(‘14-’16년) 세계 1위 달성, 유럽 원전수출 필수자격요건인 ‘유럽사업자요건(European Utility Requirements, EUR) 인증’ 본심사 최단기간 통과(‘17년), 그리고 미국 外 국가 중 美원자력규제위원회(Nuclear Regulatory Commission, NRC) 안전성 평가 4단계 최초 통과(‘18년) 등 최근 세계 우수 원전안전 규제기관으로부터 우리 원전설비 및 운영능력의 우수성을 인정받고 있다(한국수력원자력 홈페이지 <http://www.khnp.co.kr>, 2018. 3. 15. 방문).

2) 1986년 4월 26일 구소련 체르노빌 원자력발전소에서 운전원의 조작실수에 따른 폭발로 인해 다량의 방사능이 외부로 누출되었다. 이 사고로 인해 발전소 해체작업 노동자 5,722명 및 인근 주민 2,510명이 사망하였고 원자로 주변 30km 이내의 주민 9만 2,000명이 강제 이주하였으며 사고 직·간접 영향권에 있던 약 43만여 명은 암, 기형아 출산 등 각종 후유증을 앓고 있는 것으로 보고되었다(네이버지식백과, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1146908&cid=40942&categoryId=31787>, 2018. 3. 15. 방문).

3) 2011년 3월 11일 일본 동북부 근해에서 발생한 진도 9.0의 강진과 쓰나미로 인해 도쿄전력이 운영하는 후쿠시마 제1원자력발전소의 원자로 1~4호기에서 고농도의 방사능이 다량 누출되는 사고(INES 7등급)가 발생하여 체르노빌 사고의 20% 수준의 방사성물질이 누출되었다. 이 사고로 인해 직접적 방사선 피폭 사망자는 발생하지 않았지만 수만 명의 이재민과 직·간접 방사성물질에 의한 피해자들이 발생하였다(「후쿠시마 원전 사고분석 최종보고서」, 사단법인 한국원자력학회 후쿠시마위원회, 2013, 84면 이하 참조).

4) <표1-1> 2016년 원자력 국민 인식 정기조사 결과(舊한국원자력문화재단, 단위: %)

구 분	‘07년	‘09년	‘10년	‘12년	‘13년	‘15년	‘16년
필요성	82.8	83.7	89.4	87.8	89.9	89.4	78.6
안전성	51.4	61.1	53.3	34.8	39.5	39.1	52.6
거주지 수용도	27.4	26.9	27.5	18.4	20.9	19.6	18.9

습과정에서 대두된 막대한 피해배상 문제로 인하여 일본 사회는 심각한 사회적 갈등을 겪고 있으며⁵⁾ 이는 일본과 같이 다수원전을 운영 중인 우리나라에도 많은 영향을 끼쳤다. 후쿠시마원전사고 이전에는 주로 원전시설의 안전성 문제가 주된 관심사였으며 상대적으로 원전사고에 따른 피해배상제도와 관련된 학계연구나 입법 활동 등은 그리 많지 않았다. 하지만 후쿠시마원전사고 이후 일본의 사고원인 규명 및 사후수습 과정 연구를 바탕으로 우리나라 원자력손해배상제도 개선에 관한 연구 활동이 증가하였고⁶⁾ 원자력손해배상법(이하 ‘원배법’이라 한다) 및 시행령 등 관련 법제도 정비하였다. 다만 이러한 연구 활동 및 법 개정이 주로 후쿠시마원전사고 관련 분석 및 후속조치 등에 치중하면서 우리나라 원전산업의 독자성 및 현실을 충분히 반영하지 못하여 실효성이 낮다는 비판이 있었다.

그런데 최근 삼척시 신규원전유치 철회 사안이나 기장군 신고리 5·6호기 건설 공론화 사안에서는 원전사고 발생 시 우리나라 실정에 맞는 실효적인 원자력손해배상제도가 완비되어 있는지가 쟁점화되었다.⁷⁾ 그리고 원전 인근 주민의 갑상선암 피해배상청구나 온배수 또는 소포제에 의한 어획량 감소 손해배상청구 등 원전의 정상운전 중 배출된 허용규정 이내의 환경오염물질로 인한 피해와 관련해서도 배상책임 여부가 문제 되고 있다.⁸⁾ 이러한 문제들은 원전운영 과정에서 발생 가능한 손해 유형들이

5) ‘18년 1월 말 현재 중간집계 된 피해배상 신청 규모는 약 260만 건, 7조9755억 엔에 달하며 지금도 계속 증가하고 있다. 이에 대한 배상책임은 일본 정부 및 12개 원전사업자들이 공동으로 부담하는데 배상금을 위한 재원 마련을 위해 결국 세금 및 전기료 인상 등으로 일본 국민의 부담이 가중되고 이로 인한 사회갈등이 높아질 것으로 보인다(도쿄전력 홈페이지 http://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/compensation/results/index-j.html, 2018. 3. 15. 방문).

6) 김영준·왕영민, “키워드 네트워크 분석을 통한 원자력 관련 사회과학 연구경향 분석”, 「기술혁신학회지」 20권 4호, 아시아기술혁신학회, 2017, 1074-1078면 참조.

7) 신고리 5·6호기 공론화위원회, 「신고리 5·6호기 공론화 백서」, 2017, 31-81면 참조; “삼척원전 유치 찬·반 주민투표 ‘반대’ 84.97%”, 연합뉴스, 2014. 10. 10. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0007176631>(2018. 3. 15. 방문); “신고리 5·6호기 공사업체 보상 ‘지지부진’”, 연합뉴스, 2018. 2. 19, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/02/18/0200000000AKR20180218055500003.HTML?input=1195m>(2018. 3. 15. 방문).

지만 그동안 피해자 구제를 위한 법리 연구가 충분하지 못했다는 문제가 있었다.

한편 신규원전 건설 추진을 둘러싼 찬·반 진영의 공통 관심사인 현행 원자력손해배상제도의 실효성 및 개정안에 대한 논의가 국회에서 이루어지고 있으며⁹⁾, 원전사업자의 배상책임한도를 상향하거나 폐지하는 내용의 원배법 일부 개정 법률안이 상정되어 있다.¹⁰⁾ 이 중에서 특히 현행 원전사업자의 무한책임제 도입은 우리 원자력손해배상제도의 근본적 변화를 가져오는 중대한 사항으로서 그 파급효과 및 문제점에 대한 대비가 제대로 되어있는지 의문이다. 이는 원자력안전위원회의 ‘18년도 주요업무 계획사항¹¹⁾에도 포함되어 있어 가까운 미래에 실현될 가능성이 매우 크다고 보이는바 무한책임제 및 배상책임한도 상향의 필요성과 효과, 그로 인한 문제점에 대한 검토가 필요하다.

이외에도 최근 환경정책기본법 개정, 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률(이하 ‘환경오염피해구제법’) 제정과 관련하여 이들 특별법을 통해 원전의 손해배상책임을 검토할 수 있는지도 문제 된다. 그리고 원자력손해보충배상협약(Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage, CSC) 가입문제가 원자력안전위원회 ‘18년도 주요업무 계획사항에 포함되어 있는데 이는 원자력 손해배상책임을 재원 운용 및 배상 범위 등과 밀접한 연관이 있으므로 검토가 필요하다.

따라서 본 연구는 원전의 민사책임 중 환경침해로 인한 손해배상책임과 관련하여 이에 적용 가능한 법령 및 배상원리를 검토하고 각 피해유형별로 구체적인 배상책임을 제시하여 피해자의 법익구제에 일조하는 것

8) “고리·신월성원전 8기도 유해물질 바다에 무단방류”, 연합뉴스, 2016. 8. 5, <http://www.yonhapnews.co.kr/dcv/9601000000.html>(2018. 3. 15. 방문).

9) 박정(더불어민주당) 의원실·한국헌법판례연구학회, “원자력법제도, 원자력 안전을 위해 기능하고 있는가?”, 세미나자료집, 2017. 6. 23, 33면 이하 참조.

10) 2018. 3. 20. 현재 원전사업자의 배상책임한도를 9억 SDR로 상향하는 내용의 개정안(김상희 의원 등 10인, 2017. 6. 19)과 배상책임한도를 폐지하는 내용의 개정안(박정 의원 등 13인, 2017. 11. 17)이 심사 계류 중이다(국회입법예고시스템 <http://pal.assembly.go.kr>, 2018. 3. 20. 방문).

11) “2018년 원자력안전위원회 주요 업무계획”, 원자력안전위원회, 2018. 1. 24 배포.

을 주된 목적으로 한다. 그리고 최근 원배법 개정 및 CSC 가입문제와 관련하여 이의 타당성 여부 및 문제점, 개선방안을 검토함으로써 현행 원자력손해배상제도의 실효성을 높이고, 막대한 배상비용을 원전사업자와 피해자 간에 내부화되도록 하여 사회 전체에 전가되는 비용을 최소화 하는 것도 본 연구의 목적으로 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

첫째, 본 연구에서는 원전의 민사책임 중 특히 ‘환경침해로 인한 손해 배상책임’을 주된 논의의 대상으로 한다. 민사법의 보호 목적은 자연환경과 생활환경 등 환경 자체의 생태학적 손해가 아니라 환경으로부터 기인하여 개인에게 법적으로 귀속된 권리나 법익을 말한다.¹²⁾ 따라서 원전에 의한 환경침해는 원전사고 또는 정상운전 중 방사성 또는 비방사성 물질 배출로 인해 환경이 훼손되어 사람들에게 생명, 건강, 재산상 피해 등을 주는 것을 말하고 이에 대한 민사상 구제방법이 바로 본 연구의 주된 대상이다. 계약상 채무불이행책임이나 일반 불법행위 책임은 계약 내용 및 거래 관행, 관련 법령 및 판례 등에 따라 손해배상책임 내용이 상대적으로 명확하지만, 환경침해로 인한 손해배상책임은 위험책임 법리와 관련되어 원배법 및 민법상 불법행위 법리를 적용하는데 어려움이 있는 바 이를 중심으로 논의한다.

둘째, 본 연구는 원자력의 여러 활용 분야 중 ‘원전’ 분야를 중심으로 논의를 진행하도록 한다. 원자력은 발전(發電) 외에도 핵물질의 방사선 작용을 이용하여 의료·건설·생명공학 등 다양한 산업 분야에서 활용되고 있다. 이들 분야에서도 방사선 활용 과정에서 원자력 사고가 발생할 위

12) 김형석, “민사적 환경책임”, 「서울대학교 법학」 제52권 제1호, 서울대학교, 2011, 206면.

험은 상존하지만 사고 시 피해의 규모나 영향력 등을 고려할 때 원전의 피해배상 책임과는 상당한 차이가 있다. 더구나 실제 병원이나 산업현장 등에서 방사선 사고가 발생하더라도 의료사고나 산업재해로써 일반 민사적 불법행위 법리로 해결하는 경우가 대부분이다. 따라서 본 논문에서의 연구대상은 주로 원전의 손해배상책임으로 한다.

셋째, 본 연구에서는 원전의 생애주기 중 ‘상업운전’ 시기에 발생 가능한 손해배상책임에 한정하여 검토하도록 한다. 우선 부지선정 단계에서는 아직 원전이 존재하기 이전의 상태로서 주로 원전부지 지정을 둘러싼 정부와 지역주민·단체 간의 행정쟁송이 발생할 뿐 원전의 손해배상책임이 문제되는 경우는 찾아보기 어렵다. 다음으로 건설 단계에서는 아직 핵연료 장전 이전의 상태로서 건설 현장의 분진·소음 등에 의한 환경책임이 발생할 여지가 있으나 이는 일반적 환경소송 영역에 해당할 뿐 원자력손해배상 특유 법리를 적용할 필요성이 적다. 마지막으로 영구정지(폐로) 단계에서는 원전의 핵분열이 완전 중단되고 핵연료 제거 및 원전 해체 작업이 진행되는데 해체 작업 중 원전 건물 내에 잔존하는 방사능 제거는 20여 년의 긴 시간 동안 단계별로 진행하므로 대규모 사고 가능성은 적다. 그러므로 원전의 생애주기에서 가장 긴 기간(최소 60년)을 차지하고 원전 특유의 피해 태양이 발생 가능한 상업운전 시기만을 대상으로 한다.

넷째, 용어 사용과 관련하여, 원전은 사인의 권익을 침해할 유발하는 위험시설로써 실제 해당 피해배상의 책임 주체는 원전사업자이다. 하지만 본 논문에서는 우리나라 현실상 원전의 환경침해로 인한 배상 책임은 최종적으로 원전사업자와 함께 국가도 부담하는 점을 강조하기 위해 ‘원전의’ 손해배상책임으로 표현하였다. 그리고 ‘환경침해’는 환경정책기본법 제3조의 개념 정의에 따라 자연환경의 생태학적 손해를 뜻하는 ‘환경훼손’과 사인의 권리 기타 법익을 침해하는 것을 의미하는 ‘환경오염’을 모두 포함하는 의미로 사용한다.

2. 연구의 방법

본 연구의 방법 및 구성은 다음과 같다.

제1장은 서론으로 본 연구의 목적, 범위 및 방법 등을 제시한다.

제2장에서는 원전의 민사책임 일반론을 검토한다. 구체적으로 우선 원전에 의한 환경오염의 특징과 유형, 이로 인해 발생하는 타인의 범익침해 및 손해를 유형별로 정리한다. 다음으로 공법적 구제와 사법적 구제의 비교, 환경오염 피해 관련 일반 민사적 구제방법을 살펴보고 원전의 민사책임에서 사전적 구제수단인 유지청구의 실효성 문제를 검토한다. 마지막으로 원전의 손해배상책임의 법적 성격과 관련하여 위험책임과 무과실책임, 과실책임주의의 관계를 살펴보면서 적용법조 및 논의 순서를 검토한다.

제3장에서는 원배법상 손해배상책임을 연구한다. 구체적으로 우선 원자력손해배상제도의 특징 및 구조를 개괄적으로 검토한다. 그리고 비교법적으로 각국의 원자력손해배상제도와 관련 국제협약을 살펴본 후 이들 간에 공통으로 인정하고 있는 원자력손해배상의 일반원칙을 검토한다. 이어서 현행 우리나라 원배법 상 손해배상책임 요건과 내용을 위험책임법리와 연계하여 검토한다. 그리고 책임보험금 또는 보상금에 대한 피해자의 직접청구 가능성 문제와 최근 국회를 중심으로 논의 중인 손해배상책임 한도조정 문제에 대해서도 살펴보도록 한다. 마지막으로 환경정책기본법 및 환경오염피해구제법이 원전의 손해배상책임에 적용되는지와 그에 따른 법률관계를 피해유형별로 구체화하여 살펴본다.

제4장에서는 민법상 손해배상책임과 관련하여 위험책임 성질을 가진 원전의 손해배상책임과 과실책임주의에 바탕한 불법행위책임 간의 법체계상 문제를 중심으로 논의한다. 구체적으로 민법 제758조 및 국가배상법 제5조 책임에서는 위 책임의 위험책임 여부와 공작물의 하자 및 무과실책임의 성립 여부를 검토한다. 민법 제750조 불법행위 책임에서는 원전사업자의 과실 및 환경오염행위의 위법성, 인과관계 입증완화 등을 통

한 과실책임주의의 무과실책임화를 검토한다. 또한 불법행위 손해배상책임의 범위, 과실상계 문제와 관련하여 위험책임의 독자성 인정여부에 따른 내용을 살펴보고 손해배상책임의 소멸시효 연장 문제도 검토한다.

제5장에서는 이상의 논의를 종합적으로 검토하여 결론을 도출하고 입법론을 제안하는 것으로 연구를 마무리하고자 한다.

제2장 원자력발전소의 민사책임 일반론

제1절 원전의 민사책임의 특징 및 유형

1. 원전의 환경침해 태양

원전에 의한 환경침해의 경우 국내에서는 그 실제 사례를 거의 찾아볼 수 없어 대부분 이론상 가정(假定)에 의존하여 문제 상황을 설정하고 그에 대한 법률책임 관계를 연구해 입법 등에 반영해 왔다. 하지만 후쿠시마 원전사고를 통해 대규모 원전사고에 의한 환경침해 및 피해배상 사례 군(群)이 발생하여 다양한 원전의 환경침해 모습들이 구체화 되었다. 특히 사고 발생 5개월 후 일본 원자력손해배상분쟁심사회에서 결정·공표한 ‘원자력손해 범위의 판정지침 및 기타 해당 분쟁당사자에 의한 자주적 해결을 위한 일반지침(이하 ‘후쿠시마 중간지침’)¹³⁾은 대규모의 비상사고 시 발생 가능한 원전의 환경침해를 발생 원인별로 ① 정부에 의한 피난 지시와 관련한 손해, ② 정부에 의한 항행위험구역 등 및 비행금지구역의 설정에 관련한 손해, ③ 정부 등에 의한 농림수산물 등의 출하제한 지시 등에 관련한 손해, ④ 기타 정부지시 등에 관련한 손해, ⑤ 악평피해, ⑥ 간접피해, ⑦ 방사선 피폭에 의한 손해, ⑧ 피해자의 각종 납부금 등과 손해배상금과의 조정, ⑨ 지방공공단체 등의 재산적 손해 등으로 설정하였다. 그리고 각각의 유형에 대하여 ㉠ 생명·신체적 손해, ㉡ 정신적 손해, ㉢ 영업손해, ㉣ 취업노동 불능손해, ㉤ 재산 가치의 상실 또는 감소 및 ㉦ 여러 가지 비용 등에 대한 배상지침을 정하고 있다.¹⁴⁾

이를 살펴보면 ①~⑨는 환경침해 및 손해의 발생원인에 따른 구분으

13) 함철훈, 「원자력손해배상법」, 진원사, 2004, 314-325면 참조.

14) 윤부찬, “일본의 원자력손해배상관련 화해의 중개제도의 특성에 관한 연구”, 과학기술법연구, 한남대학교, 2017, 207-229면 참조; 조일윤, “일본의 원자력손해배상제도”, 동아법학, 2012, 267-284면 참조.

로서 공·사법상 구제의 대상을 구별하지 않고 원전사업자의 배상책임을 전부 인정하고 있는데 그 특징이 있다. 그리고 ㉠~㉦는 침해된 보호법익별 구분으로서 원전의 민사책임 대상 및 범위 등과 관련되는데, 우리 민사법에서는 재산적 손해와 비재산적 손해(생명·신체·자유·명예 등), 적극적 손해와 소극적 손해, 직접적 손해와 간접적 손해로써 손해배상책임을 구성하고 있어서 이들에 대한 법적 구제수단으로 충분히 기능할 수 있다.¹⁵⁾

2. 원전의 환경침해로 인한 피해의 특징

우리나라 원전은 지정학적·역사적으로 볼 때 지진 등 자연재해에 상대적으로 안전한 지역에 위치하고 후쿠시마 원전과 달리 훨씬 안전성이 높은 원자로 노형을 채택하고 있어 대형 원전사고의 위험은 극히 희박하다는 평가를 받고 있다. 하지만 만일의 경우 일단 원전사고가 발생한다면 그로 인한 손해는 ① 방사능오염 지역의 범위가 국경을 초월할 정도로 매우 광범위하고(오염의 광역성), ② 수많은 인명피해 및 이재민과 막대한 경제적 손실을 발생시키며(피해의 대규모성), ③ 장기간에 걸쳐 손해가 발생하거나(손해의 지속성), ④ 사고 이후 일정기간 도과 후에도 신규 손해가 발생 가능하며(손해의 만발성), ⑤ 원전사업자의 과실이나 사고와 피해 간 인과관계의 입증에 어려운(입증의 곤란성) 특징들을 가지고 있다. 그리고 정상적인 원전운영 중 발생한 손해도 정도의 차이가 있을 뿐 유사한 특징들을 보인다.¹⁶⁾

이러한 특징들로 인하여 원전사업자는 입증책임, 배상범위, 시효기간 및 면책가능성 등에서 일반 불법행위자보다 중한 책임을 부담하게 된다. 하지만 원전의 환경침해 유형은 다양하고 광범위한데 원전사업자에게 일률적으로 중한 손해배상책임을 지게 하는 것은 손해분담의 형평성이나

15) 지원립, 「민법강의」 제10판, 홍문사, 2012, 1074-1077면 참조.

16) 이은영, 「채권각론」 제4판, 박영사, 2004, 945면 참조.

피해자의 법익보호에 오히려 역행할 가능성이 있다. 따라서 원전의 환경
침해 태양과 그에 대한 원전사업자의 책임을 유형별로 나누어 그 경중에
따라 배상책임 범위 및 방법 등을 검토하는 것이 합리적이다.

3. 원전의 민사책임 유형화

원전의 민사책임 판단에 있어 앞서 살펴본 원전의 환경침해 태양과 이
로 인한 피해의 특징을 종합적으로 고려하여 오염의 광역성·피해의 대규
모성·손해의 지속성·손해의 만발성·입증의 곤란성 등이 높을수록, 생명·
신체 등 침해된 법익이 중요할수록, 재산권의 침해가 직접적일수록 원전
사업자의 책임을 보다 엄중히 하고 피해자의 입증 부담 등을 경감시키는
것이 바람직하다. 다만 원전의 민사책임은 환경침해의 발생원인이 원전
사고 또는 정상운전인지 여부에 따라 위 특징과 침해 태양의 정도가 달
라지므로 이하에서는 발생원인을 기준으로 유형화하고자 한다.

가. 원전사고 시 환경침해로 인한 민사책임

이는 원전의 설치·관리상 하자 또는 자연력이나 인위적 외력 작용 등
으로 인하여 원전시설물의 폭발이나 오염물질의 유출 등 원전사고가 발
생하여 원전 주변 환경이 오염되고 이로 인해 타인의 법익침해를 야기하
는 경우를 말한다.¹⁷⁾ 전형적인 원전의 민사책임 유형으로서 체르노빌원
전사고, 후쿠시마원전사고 등 대형 원전사고뿐만 아니라 스페인 반델로
스 원전 화재사고¹⁸⁾와 같이 방사능 누설이나 피폭 위험이 있는 원전 내

17) 원전의 설치·관리상 하자란 예를 들어 원전설비의 고장이나 원전종사자의 인적실수
로 설비가 비정상적으로 작동하는 경우를 말한다. 그리고 원전사고를 유발할 수 있
는 자연력에는 지진 또는 해일 등이 있고 인위적 외력으로는 대표적으로 테러행위
를 들 수 있다.

18) 1989년 10월 19일 스페인 반델로스 원전에서 발전기 냉각계통의 윤활유 및 수소가스
누설로 화재가 발생하여 외부로 방사능이 일부 누출되었으나 제한 기준치를 넘는
방사선누출이나 피폭은 없었던 사건으로서 INES 3등급에 해당한다.(원전안전운영정

부 화재사고 등도 이때의 원전사고에 포함된다. 이때 원전사고와 관련하여 국제원자력기구(IAEA)에서 정한 국제원전사고·고장분류지침의 국제원자력사고등급(International Nuclear Event Scale, INES) 기준을 그대로 적용할 수 있는지 여부가 문제된다. INES에 따르면 인근 주민들의 연간 허용제한치를 초과하는 방사성물질이 외부로 유출되는 정도 이상의 사건을 원전사고로 인정하고 그에 미치지 못하는 것은 고장으로 본다.

분류	등급	등급분류기준
대형사고	7	<ul style="list-style-type: none"> 원자로 노심내 방사성물질 다량 존재 한 국가 이상 지역에 방사성물질 누출
심각한 사고	6	<ul style="list-style-type: none"> 수만 규리 방사성물질 외부유출
시설 외부로의 위험사고	5	<ul style="list-style-type: none"> 수천 규리 방사성물질 외부유출 원자로 노심 심각한 손상
시설 내부의 위험사고	4	<ul style="list-style-type: none"> 주민 연간 허용제한치 방사성물질 외부유출 원자로 노심 일부 손상 종사자 치사량 방사선 노출
중대한 고장	3	<ul style="list-style-type: none"> 주민 연간 허용제한치 10% 방사성물질 외부유출 안전계통 심각한 기능 상실 종사자 급성 방사선장해
고장	2	<ul style="list-style-type: none"> 안전계통 고장이나 사고 확대 가능성 낮은 경우 종사자 연간 허용제한치 이상 피폭
단순고장	1	<ul style="list-style-type: none"> 원자로 시설 안전성에는 영향 없는 비정상 상태 기기고장으로 안전계통 상태 비정상
경미한 고장	0	<ul style="list-style-type: none"> 안전성 지장없는 경미한 고장

<표2-1> 국제 원자력사고 등급(INES)¹⁹⁾

그러나 원전의 민사책임 원인인 원전사고를 판단함에 있어 INES는 참고사항일 뿐 결정기준으로 보기는 어렵다. 예를 들어 방사성물질 외부유출로 중대한 고장(3등급)의 경우 INES 상 고장 등급이더라도 환경침해를 야기하여 이로 인해 주민들의 법익에 중대한 손해를 끼칠 수 있으므로 이는 원전의 민사책임 대상으로 보는 것이 타당하다. 원전의 민사책임 대상은 원전사고와 정상운전 시 모두를 포괄한다는 점도 이를 뒷받침한다.

보시시스템 홈페이지 <http://opis.kins.re.kr>, 2018. 3. 20. 방문).

19) 네이버 원자력용어사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=662524&cid=42434&categoryId=42434>(2018. 3. 20. 방문).

나. 정상운전 중 발생한 환경침해로 인한 민사책임

원전의 정상운전 중 외부로 배출된 오염물질로 인하여 법익의 침해를 받은 사람도 원전의 민사책임을 구할 수 있다. 이때 외부로 배출한 오염물질이 배출허용 기준치의 범위를 충족하는지를 기준으로 ① 조업 장애에 의한 간접적 가해와 ② 정상조업에 의한 간접적 가해로 구분된다.²⁰⁾

조업 장애에 의한 간접적 가해란 오염물질 배출 제어설비의 불비 또는 오작동으로 오염물질을 과잉방출하는 것과 같이 정상조업 중 허용규정을 위배하여 오염물질을 과다배출함으로 인해 환경침해를 유발하는 것으로서 원전사고에 이르지 않은 것을 말한다. 원전의 정상운전 중 배출되는 방사성물질(예: 삼중수소)이나 비방사성물질(예: 온배수)이 허용규정을 초과하여 원전 외부로 유출되어 주변 생태계를 파괴하거나 환경을 오염시켜 인근 주민 등의 법익을 침해하고 손해를 유발하는 경우가 이에 해당한다. 이때 허용규정을 초과한 방사능물질 배출로 인한 피해의 경우 원자력사고인지 단순 조업 장애에 의한 간접적 가해인지가 문제되는데 위반의 정도, 피해의 범위, 가해자의 예견가능성 등을 종합적으로 고려하여 결정하는 것이 타당하다.

정상조업에 의한 간접적 가해란 공장시설의 조업으로부터 부수하는 오염물질의 계획적·계속적 배출로 인해 환경침해를 유발하여 타인에게 손해를 일으키는 경우로서 일종의 누적적·중첩적 침해를 말한다. 원전의 정상운전 중 배출되는 삼중수소 등 방사성물질의 누적 영향이 쟁점인 원전 주변 지역주민들의 갑상선암 발병문제, 온배수 배출로 원전 인근 어족자원 감소가 쟁점인 어업권 피해문제, 그리고 냉각수 배출시 첨가하는 소포제로 인해 원전 인근 주민의 신체 및 건강 침해문제 등이 그 예이다.²¹⁾ 이러한 피해 유형에 대한 민사책임은 특별법인 원배법을 적용하기

20) 김세규, “환경법상의 위험책임”, 「동아법학」 제34권, 동아대학교 법학연구소, 2004, 36-37면 분류기준 참조.

힘들거나 민법상 불법행위 책임의 요건 중 원전사업자의 과실 및 위법성, 인과관계 등을 판단하는데 여러 가지 어려움이 있다.

제2절 원전의 민사책임에 대한 법적 구제방법

1. 공법적 구제와 사법적 구제의 차이점

원전의 환경침해로 인한 손해에 대한 법적 구제방법은 크게 공법적 구제와 사법적 구제로 구분할 수 있다. 전자의 경우 취소소송 및 무효확인소송 등을 통해 원자력 규제에 따른 의무 불이행 시 사업자 등에게 행정법적 또는 형사적 책임을 부과하여 공익을 보호하는 데 비하여, 후자의 경우 원전사업자의 유책성, 원전의 환경침해로 인한 손해 사실의 존부 및 인과관계 등을 입증하여 사익을 보호한다는 점에서 차이가 있다. 공법적 구제의 경우 손해 발생, 인과관계 등을 요하지 않는다는 점에서 사법적 구제보다 요건 성립 면에서 유리하다 볼 수 있다. 하지만 공법적 구제는 환경 공익 보호가 주된 목적이고 사적 이익의 구제는 부수적인 것일 뿐만 아니라, 법률상 규제 근거가 있을 때만 가해자 등에게 환경유지의무를 부과할 수 있을 뿐 입법의 흠결 시에는 환경침해에 대한 피해자 구제에 미흡하다는 문제가 있다. 그리고 공법적 구제의무는 원전사업자가 개별법에서 정한 규제기준을 위반하지 않는 한 발생하지 않지만, 사법적 구제는 그 위반 여부와 함께 침해의 중대성, 가해행위의 태양 등 여러 요소를 종합적으로 고려하는 이익형량의 과정을 통해 원전사업자에게 책임을 귀속시킬 수 있다는 차이가 있다.²¹⁾

21) “전국 원전 주변 갑상선 암 발병자 545명 공동소송”, 경향신문, 2015. 4. 20, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201504201336591&code=940100(2018. 3. 30. 방문); “소포제 유해물질 놓고 관계부처 엇박자”, 부산일보, 2017. 3. 23, <http://news20.busan.com/share/inc/print2016.jpg>(2018. 3. 30. 방문); 온배수와 관련하여 원자력발전백서 2016년판, 484-486면 참조; 황보명·윤순진, “원전 입지와 온배수로 인한 사회 갈등과 공동체 변화 - 한빛원전을 중심으로 -”, 「공간과사회」 제47권 제1호, 한국공간환경학회, 2014, 72면 이하 참조.

한편 공법상 규제기준을 위반하더라도 환경유지의무 등 공법적 책임을 부과하는 행정권의 발동 여부는 대부분 관할청의 재량사항이고 아직 의무행소송이 도입되지 아니한 현실에 비추어 보면 공법적 구제를 통한 피해자 구제는 실효성이 크지 않다. 게다가 판례는 “원자로 및 관계시설의 안전성을 판단함에 있어서는 과학기술상의 전문지식뿐만 아니라 고도의 정책적 가치판단이 필요할 수 있으며, 그러한 고도의 정책적 가치판단을 법원이 행하는 것은 바람직하지 않다”고 하면서 일반적인 재량행위 심리보다도 원전 관할 행정청의 재량 범위를 넓게 인정하는 태도이다.²³⁾ 하지만 사법적 구제에서는 관할청의 재량권 행사 문제는 이익형량의 한 요소일 뿐이고 재량권 범위 내이더라도 원전사업자의 책임을 물을 수도 있으므로 피해자 권익 보호에 더 유리하다. 따라서 원전의 민사책임 목적인 피해자 구제라는 손해전보 기능을 충실히 담보하기 위해서는 일반 민사법적 구제방법에 따르는 것이 효과적이다.

2. 일반 환경오염 피해에 대한 민사법적 구제 법리

일반 환경침해 피해에 대한 민사법적 구제 법리를 살펴보는 것은 원전 사고 피해의 민사책임 검토에 대한 기본적인 틀을 제공하는 한편 원자력 손해 특유의 상황에 대한 해결의 실마리를 제시해준다는 점에서 의의가 있다. 환경침해에 대한 민사법적 구제의 경우에는 환경침해의 특수성, 예컨대 원인의 다양성과 복합성, 불명확성, 피해의 광역성, 입증의 곤란성 등으로 인하여 각기 다른 법리구성이 행해지고 있다²⁴⁾ 환경침해에 대한 사법적 측면에서의 구제수단으로는 보통 사전적 유지청구와 사후적 손해배상청구 두 가지가 대표적인데, 영미법처럼 양자 모두를 불법행위로 해

22) 최인호, “환경침해에 대한 원인자의 책임”, 「법학연구」 28권 1호, 충남대학교, 2017, 162면 참조.

23) 대판 2002. 5. 31, 2000두5975; 이상윤, “원자력 관련법령 체계 개편에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2011. 5, 93-95면 참조.

24) 김재호, “환경피해의 구제”, 「환경법연구」 제26권 2호, 한국환경법학회, 2004, 136면.

결하는 방식이나 독일처럼 일차적으로 물권적으로 상린관계 법리를 적용하고 보충적으로 불법행위 법리를 적용하는 방식, 그리고 일본처럼 유지 청구는 물권법으로 손해배상은 불법행위로 해결하는 방식 등이 있다.²⁵⁾ 이러한 문제는 환경보호 및 피해자의 실질적 구제, 관련 법률의 통일적인 해석 및 소송경제 등의 이유에서 제기되고 있다. 우리나라에서는 환경오염피해에 대한 사전적 유지청구와 사후적 손해배상청구 근거의 동일성 유무를 기준으로 일원론 및 이원론 견해가 대립하고 있다.

일원론은 소송 경제상 불이익을 제거하고 환경오염에 대한 실제적인 민사법적 구제를 실현하기 위하여 사전적 유지청구권과 사후적 손해배상청구권을 동일한 근거에서 발생한다고 본다. 이는 다시 동일 근거를 무엇으로 볼 것인지와 관련하여 ① 불법행위의 효과로서 손해배상청구와 유지청구가 인정된다고 보는 불법행위설²⁶⁾, ② 민법 제217조 및 제214조를 유추하여 양 청구를 할 수 있다고 보는 물권적 청구권설²⁷⁾, ③ 환경오염은 피해자들의 인격을 침해하는 요소가 강하다는 점을 들어 인격권의 침해에서 양 청구권이 발생한다는 인격권설²⁸⁾, ④ 헌법 제35조 제1항 환경권의 구체적 권리성을 인정하는 입장에서 동 헌법규정에서 직접 손해배상청구나 유지청구를 할 수 있다고 보는 환경권설²⁹⁾ 등이 있다.

이원론³⁰⁾은 환경오염피해에 대한 유지청구권과 손해배상청구권의 발

25) 이태영, “환경오염피해에 대한 배상책임의 구조”, 「강원법학」, 제23호, 강원대학교 비교법학연구소, 2006, 1면

26) 문광섭, “환경침해에 대한 유지청구”, 「재판자료 제94집-환경법의 제문제(상)」, 법원도서관, 2002, 290면; 송오식, “환경오염과 사법적구제 - 환경권 정립을 위한 시론”, 「비교사법」 제5권 제2호, 1998, 440면.

27) 전경운, “환경침해피해의 사법상 구제법리”, 「환경법연구」 제25권 제2호, 한국환경법학회, 2003, 346면; 안경희, “환경침해에 대한 민사법적 구제”, 「환경법연구」 제28권 제3호, 한국환경법학회, 2006, 11면; 이동원, “일조권침해에 관한 판례의 동향”, 「민사법학」 제27호, 한국민사법학회, 2005, 259면; 문광섭, 앞의 논문, 293면.

28) 윤진수, “환경권침해를 이유로 하는 유지청구의 허용 여부”, 「판례월보」 제315호, 1996. 12, 22면; 안경희, “환경침해에 대한 민사법적 구제”, 12면; 문광섭, 앞의 논문, 288면.

29) 김종률, “환경권의 사권성”, 권영성교수정년기념논문집 「헌법규범과 헌법현실」, 법문사, 1999, 1070면(안경희, “환경침해에 대한 민사법적 구제”, 13면에서 재인용).

30) 대판 1973. 5. 22, 71다2016; 대판 1995. 9. 15, 95다23378; 대판 2000. 5. 16, 98다56997 등.

생 근거를 별개로 보는 견해로서 유지청구권은 민법 제217조에 따라 수인한도를 넘는 경우 침해자의 고의·과실이 없더라도 위법성과 인과관계만 있으면 성립하고, 손해배상청구권은 침해자의 고의·과실 등 민법 제750조의 일반적 불법행위 요건을 갖춘 경우에만 성립한다고 본다. 이에 따르면 환경오염 피해가 수인한도를 넘는 곳에서부터 손해배상이 인정되고 그보다 더 높은 곳에서 중지시키지 않으면 곤란하다고 인정되는 경우에 유지청구가 인정된다고 본다.

일원론의 경우 그 이론적 타당성 등에도 불구하고 현행 법체계에 부합하지 않는다는 비판이 가능하므로 동일 사안에 모순된 판단 가능성이 있음에도 불구하고 현실적으로 현행법 해석에 가장 부합하는 이원론에 따라 원전의 민사책임을 검토하기로 한다. 이에 의할 때 원전의 환경침해로 인한 손해 발생 예방을 위한 사전적 유지청구와 손해 발생 시 이를 전보하기 위한 손해배상청구가 민사적 구제수단이 될 수 있다. 다만 원전의 민사책임의 경우 공법적 규제와의 관계상 사전유지청구의 실효성이 낮아질 수 있으므로 이에 관하여 목차를 달리하여 검토한다.

3. 사전유지청구의 실효성 여부

유지청구는 현재 발생하고 있거나 장래에 발생할 우려가 있는 환경침해에 대하여 피해자가 가해자에게 그 침해행위의 예방 또는 배제를 구하는 사전적 구제방법으로서 작위나 부작위를 그 내용으로 한다.³¹⁾ 이때 작위청구는 주로 개선 명령을 구하는 것으로써 오염방지시설의 설치 또는 오염시설의 철거를 구하는 경우 등을 뜻하며 부작위청구는 주로 금지명령을 구하는 것으로써 오염시설 설치금지나 오·폐수의 배출금지 등을 구하는 것을 뜻한다.³²⁾ 그 행사방법은 가처분소송 또는 본안소송의 형태로

31) 곽윤직·김재형, 「물권법[민법강의III]」 제8판, 박영사, 2014, 247면; 이은영, 「물권법」 제4판, 박영사, 2006, 481면.

32) 김상천, “환경침해의 유지청구”, 「재산법연구」 제27권 제1호, 2010. 394면; 김영경, “토양오염에 대한 민사책임과 정화책임”, 경희대학교 박사학위논문, 2016, 6면 참조.

주로 손해배상청구와 병행적으로 제기된다. 유지청구는 계속적 침해로 인해 회복할 수 없는 손해가 발생할 우려가 있는 경우에 이를 적극적으로 배제하는 사전예방적인 민사적 구제수단이기 때문에 사후구제수단인 손해배상청구를 보완하는 기능을 담당한다.³³⁾ 즉, 계속적 환경침해가 발생하였을 때 과거의 손해에 대해서 손해배상을 청구함과 동시에 발생 가능한 손해의 유지청구를 할 때 비로소 완전한 피해구제가 가능해진다. 그런데 원전의 환경침해와 관련하여 그로 인한 사후적 손해배상책임에 대해서는 특별법인 원배법으로 규율하고 있으나 유지청구와 관련해서는 아무런 규정이 없으므로 결국 민법상 유지청구의 적용 여부가 문제 된다.

민법상 유지청구의 근거와 관련하여 불법행위설, 물권적 청구권설, 인격권설, 환경권설 등 여러 견해가 대립하고 있으나,³⁴⁾ 통설 및 판례는 대체로 물권적 청구권설의 입장이라고 평가되는데 환경침해로 인하여 소유권의 침해가 발생하는 경우 민법 제217조에 기한 생활방해금지 청구권이 나 제214조에 기한 방해예방청구권을 행사할 수 있다고 본다.³⁵⁾ 현행법 규정상 물권적 청구권설이 가장 법 해석에 충실한 견해라고 생각한다. 물권을 가지는 자로 청구권자의 범위가 한정되는 제한은 있으나 법적 명확성을 기할 수 있고 환경침해사건에서 피해자의 대다수가 물권자가 된다는 점에서 피해자의 구제에도 충실할 수 있기 때문이다.

물권적 청구권설에 따를 때 청구요건 중 중요한 것은 ‘재산권이 방해받을 염려가 있는 때’의 해석문제이다(제214조, 제206조 제1항). 이에 대

33) 최인호, 앞의 논문, 208면.

34) 제2장 제2절 2. 일반 환경오염 피해에 대한 민사법적 구제 법리 논의 참조.

35) 박균성·함태성, 「환경법」 제7판, 박영사, 2015, 177면; 이승우, “생활환경사익침해에 대한 환경권의 작용”, 「환경법연구」 제36권 제1호, 한국환경법학회, 2014, 49-50면; 안경희, “환경침해에 대한 민사법적 구제”, 15-16면; 대판 1997. 7. 22, 96다56153, 대판 1974. 12. 24, 68다1489 등; 다만 대판 2011. 10. 13, 2010다63720에서는 “일반 공중의 통행에 제공된 도로를 통행하고자 하는 자는, 그 도로에 관하여 다른 사람이 가지는 권리 등을 침해한다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 일상생활상 필요한 범위 내에서 다른 사람들과 같은 방법으로 도로를 통행할 자유가 있고...(중략)...침해를 받은 자로서는 그 방해의 배제나 장래에 생길 방해를 예방하기 위하여 통행방해 행위의 금지를 소구할 수 있다”고 하여 일상생활에 필요한 범위 내에서 도로를 통행할 자유를 일종의 인격권으로 보아 금지청구권의 범위를 확대하고 있다.

한 판단은 미리 보호받을 만한 가치가 있는 것으로서 객관적으로 근거 있는 상당한 개연성을 가져야 하고,³⁶⁾ 피해자의 주관에 의할 것이 아니라 구체적인 사정 하에서 사회통념에 따라 이루어져야 한다.³⁷⁾ 다만 유지청구는 인용될 경우 타인의 권리행사를 제한하거나 그의 의사 및 행위를 강제하는 측면이 있으므로 손해배상에 비해 이를 인정하는데 신중을 기할 필요가 있으며 침해행위의 위법성의 판단도 훨씬 엄격하게 할 필요가 있다. 특히 원전의 정상운전에 따른 환경침해의 경우 공법상 기준치의 범위 내에 있는 경우가 대부분이어서 실제 법적 분쟁에서 유지청구의 인용 가능성은 현저히 낮아질 것이기 때문이다.

원전에 의한 환경침해 유형별로 살펴보면 우선 비상사고 시에는 실제 원전사고에 의한 환경침해가 발생했거나 발생할 가능성이 높고 그 피해는 주로 방사능 등에 따른 것으로서 생명·신체에 대한 중대한 침해 또는 금전배상만으로는 불충분한 정신적인 침해가 계속될 것이 예상되므로 원칙적으로 민법 제214조 및 제217에 의한 방해제거 내지 방해예방청구를 할 수 있다. 하지만 실제 이러한 비상사고 상황에서는 민사상 유지청구에 앞서 원자력안전법 등 공법상 행정규제가 먼저 발동되어 환경침해 상황을 정상으로 회복시키므로 민사상 유지청구는 청구의 이익을 상실할 가능성이 크다. 한편 원전의 정상운전 중 조업 장애로 인해 환경침해가 발생하는 경우 이에 대한 관리능력이 여전히 존재하고 공법상 규제지도가 발동하여 침해가 장래에도 계속되지 않을 가능성이 클 뿐만 아니라 원전의 높은 공공성 및 최소 침해 구제수단 등으로 인해 사전 유지청구의 인용 가능성이 크지 않다. 또한 원전의 정상운전 중 간접적·누적적 침해로 인한 경우 적법한 경영 활동과 손해 사이의 인과관계를 인정하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 설혹 인정되더라도 사전유지청구는 손해배상책임보다 이익형량 단계에서 원전의 공공성을 훨씬 능가하는 사익의 침해를 요하

36) 박윤직·김재형, 앞의 책, 234면; 이은영, 「물권법」, 469면; 대판 1995. 7. 14, 94다50533.

37) 윤철홍, “환경이익침해에 대한 사법적 구제”, 「비교사법」 제7권 제1호, 한국비교사법학회, 2000, 562면.

는 바 이 또한 인용 가능성이 낮을 것으로 본다.

결론적으로 원전의 민사책임과 관련하여 사전적 민사구제수단인 유지 청구는 실효성이 낮아서 제 기능을 발휘하기에 용이하지 아니한 구제수단이다. 따라서 이하에서는 사후적 구제수단인 손해배상책임을 중심으로 특별법상 손해배상책임과 일반 민법상 손해배상책임 순으로 논의를 진행한다. 다만 그에 앞서 원전의 손해배상책임의 법적성격과 관련하여 위험책임이 문제되는 바 이를 먼저 살펴보기로 한다.

제3절 원전의 손해배상책임의 법적성격 - 위험책임

1. 위험책임의 의의

위험책임이란 가해자의 과실에 관계없이 ‘가해자의 영역에서 야기된 위험성’을 근거로 손해배상 의무를 부과하는 무과실의 책임체계이다.³⁸⁾ 회피할 수 없거나 비통상적이거나 통제할 수 없기 때문에 사회관념상 손해전보를 전제로 하여 허용되는 방법으로 위험한 활동을 행하거나 위험한 시설을 지배·운영하여 이익을 얻는 자가 위험의 실현으로 인하여 손해를 발생시킨 경우 이를 배상하여야 하는 것을 말한다.³⁹⁾ 과실책임과 위험책임의 동등성을 확립한 후에 일반 위험책임론에 따라 구성된 독일 법과 일본법의 위험귀책론과는 달리 우리나라 법은 무과실책임론의 발전이 더디어 그 귀책론적 체계화가 늦게 시작되었다.⁴⁰⁾ 하지만 최근 현대형 환경소송을 중심으로 위험책임에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있으며 그 이론적 근거로는 크게 이익설과 위험설이 있으나 오늘날 지배적인 견해는 스스로 위험을 만든 자는 그 결과에 대하여 책임을 부담한다

38) 이은영, 「채권총론」 제3판, 박영사, 2006, 175-176면.

39) 김영경, “환경오염피해에 대한 사업자의 무과실책임”, 「경희법학」 제51권 4호, 경희대학교 법학연구소, 2016, 405면.

40) 이승우, 앞의 논문, 11면 참조.

는 위험설이라 볼 수 있다.⁴¹⁾ 이에 따를 때 요건으로 과책, 위법성 및 위험원 지배 사업자의 불법행위능력은 요구되지 않으며 효과에서도 가해자와 피해자 사이의 형평이 중시된다는 점에 특색이 있다.

위험책임의 유형은 크게 물건 또는 활동 자체에 내재하고 있는 위험이 실현되어 발생하는 손해에 대한 책임인 ‘협의의 위험책임’, 대상 자체에 위험은 내재하지 않지만 대상의 결함이 일정한 위험성을 유발하여 손해가 발생하는 경우인 ‘확대된 위험책임’, 그리고 위험원 자체보다 손해의 특성상 광범위하거나 공공의 이익을 침해하는 경우 피해자 보호를 위해 입법정책적으로 인정되는 위험책임인 ‘인과관계 추정책임’ 등 세 가지로 구분할 수 있다.⁴²⁾ 원전시설의 불완전한 기능이나 외부원인의 개입 등으로 인하여 원전사고가 발생하는 경우 방사성물질이 다량 유출되어 직·간접적으로 사람들의 생명·신체·재산상 이익 등을 침해할 위험이 크고, 시설의 정상가동 중 허용기준치 이하의 오염물질이 소량으로 계속 방출된 것이 환경에 장기간 누적되거나 다른 오염원과 복합되어 타인의 법익을 침해할 수 있으므로 원전의 민사책임은 협의의 위험책임의 전형적 예라고 할 수 있다.

위험으로부터 사인의 법익을 보호하려는 법의 예방적 목적에 충실한 경우 이런 위험원의 운영은 전면적으로 금지하는 것이 타당하지만 그것이 가진 사회생활상 필요불가결한 유용성을 감안하여 허용된 위험으로서 인정하고 있다.⁴³⁾ 하지만 운영자의 자의(自意)로 위험성을 감수하고 위험시설이나 활동을 통해 이익을 얻는 점에 비추어 보면 위험의 현실화로

41) 이익설(보상책임설)은 이익을 얻는 과정에서 타인에게 손해를 가한 자는 그 이익에서 배상하는 것이 공평하다는 입장으로, 이에 따르면 손해가 이익을 초과하는 경우 구제 방법이 없다는 단점이 있다. 반면에 위험설(위험책임설)은 타인의 법익을 현저하게 위태롭게 할 위험원을 지배하는 자에게 그로부터 발생할 가능성 있는 손해에 대해서 책임을 지우는 입장이다.(지원림, 앞의 책, 1661면 참조; 이은영, 「채권각론」 제4판, 747-748면 참조).

42) 이제우, “위험책임에서 일반조항의 도입가능성과 그 과제”, 「강원법학」 제43권, 강원대학교 비교법학연구소, 2014, 523-525면 참조.

43) 서광민, “과학기술의 발달과 불법행위법의 대응 - 사고손해의 조정과 관련하여 -”, 「민사법학」 제21호, 한국민사법학회, 2002, 132면 참조.

인한 손해는 위험원을 지배·관리하는 자가 부담하는 것이 공평의 원리에 부합한다. 따라서 이러한 위험성이 내재된 원전설비를 지배·운영하여 이익을 얻는 원전사업자는 이러한 위험이 실현되어 타인에게 손해가 발생한 경우 이를 배상할 책임을 부담한다. 다만 위험책임의 책임 범위는 원전사업자에 의해 인수된 위험영역에 한정되며 불가항력에 의한 사고에는 적용되지 않는다. 그리고 원전사업자의 위험책임은 원전 설치·운영이라는 위험 인수를 계기로 인정되는 것일 뿐 원전사업자의 고의·과실, 위법성, 불법행위능력과는 무관하다.

2. 위험책임과 무과실책임의 관계

무과실책임이란 가해자의 행위로 인하여 타인에게 손해가 발생한 사실이 있는 경우에 가해자에게 고의·과실이 없더라도 손해배상책임을 인정하는 책임법리이다. 위험의 야기를 손해배상책임의 귀책근거로 하는 위험책임과 달리 무과실책임은 별도의 귀책근거를 요하지 않는 점에서 위험책임보다 그 적용영역이 훨씬 넓다. 위험책임은 무과실책임 중에서 사회적인 위험야기의 경우에 한정된 것으로 볼 수 있다.⁴⁴⁾ 그중 원전사업자의 위험책임은 과실책임과 달리 복잡한 시설 구조 그리고 그 시설의 기능 불완전으로 외부원인의 개입에 따른 통제할 수 없는 제어 불가능한 특별한 위험을 규율하는 데 있으므로, 개별적이고 구체적인 과실유무를 불문하고 그 위험원의 지배에 따른 책임을 부담하게 하는 것이 민사법의 최고 원리인 손해의 공평한 부담에 부합한다는 점에서 인정되는 무과실책임이라 할 수 있다.

그런데 무과실책임 법리가 아무리 발전하더라도 현행법에서 불법행위의 모든 영역에 걸쳐 타당할 수는 없다. 즉, 주의의무 해태를 기초로 하는 과실책임이 불법행위의 기본원리임은 당연하며 다만 과실책임에 의해

44) 이은영, 「채권각론」 제4판, 746면; 그 외의 무과실책임 유형으로 하자담보책임, 무체재산권의 침해에 대한 책임, 불공정거래로 인한 책임 등이 있다.

서는 손해의 공평한 분담이라는 제도 목적을 달성할 수 없는 경우에 한하여 예외적·보충적으로 사회적 손실분담의 차원에서 부과되는 무과실책임이 인정되어야 한다. 따라서 무과실책임으로의 전환을 정당화하는 적극적인 사유가 존재하여야 하는데, 명시적으로 무과실책임을 입법하거나⁴⁵⁾ 중간책임 형식이지만 실제로는 사실상 무과실책임으로 이용되거나⁴⁶⁾ 판례와 같이 과실책임주의에 따르면 공평의 원칙에 심히 부당한 결과를 초래할 우려가 있는 경우 예외적으로 무과실책임에 가깝게 입증 부담을 완화하거나 전환하는 것 등이 적극적인 사유에 해당한다고 볼 수 있다.⁴⁷⁾ 따라서 위험책임이란 무과실책임의 한 유형으로서 과실을 요건으로 하지 않는 일반적인 무과실책임의 소극적인 정의방식에 더하여 구체적인 요건으로 ‘위험’을 요하는 적극적인 유형의 무과실책임이라 볼 수 있다.⁴⁸⁾

3. 위험책임의 독자성 여부 - 과실책임주의와의 관계

가. 견해의 대립

① 우회이론이란 민법의 과실책임의 원칙을 수궁하면서 과실개념의 객관화, 과실의 추정, 면책의 제한 등 우회적인 방법으로 위험책임과 같은 효과를 피하는 입장을 말한다.⁴⁹⁾ 최근 과실책임과 위험책임의 개념을 상대적인 개념으로 보아 과실책임과 위험책임은 하나의 스펙트럼의 양 극

45) 원배법 제3조, 환경정책기본법 제44조, 유류오염손해배상보장법 제5조, 토양환경보전법 제10조의3 등

46) 예를 들어 자동차손해배상법 제3조는 면책사유를 규정하고 있으나 이를 운전자가 입증하는 것이 거의 불가능하므로 사실상 무과실책임과 같이 취급된다.

47) 지원람, 앞의 책, 1662면.

48) 이제우, “우리 민사법상 위험책임에서의 손해배상범위에 관한 비판적 고찰”, 「민사법학」 제70권 제70호, 한국민사법학회, 2015, 271면.

49) 박윤직, 「채권각론」 신정수정판, 박영사, 2002, 467면; 김증한·김학동, 「채권각론」 제7판, 박영사, 2006, 772면.

단을 이루는 개념으로써 그 사이에 일종의 회색지대(grey area)가 있어서 증명책임 전환, 다양한 면책 사유 등을 통해 과실책임과 위험책임의 형식적 엄격성을 완화하고 개별 사안에 따라 법의 실효성을 도모하자는 견해 또한 우회이론의 연장 선상에 있다고 볼 수 있다. 이에 따르면 민사책임은 과실책임을 기본원리로 하고 위험책임은 예외적인 경우에 보충적 법리로 적용된다고 본다.

② 이원체계론이란 위험책임의 법리를 또 하나의 책임원리로서 일반화시켜 과실책임과 위험책임의 두 책임체제로 구성하는 입장이다.⁵⁰⁾ 이에 따르면 위험책임은 자신의 신체 이외에 지배영역을 확대하여 환경위험원을 보유하는 자에게 당해 위험원의 이러한 제어 불가능한 특별한 위험에 대한 보증책임을 부담하게 하므로 이와 같은 적극적·구체적 내실을 갖춘 위험책임은 독자적 귀책구조 하에서 규율하는 책임원리으로써 책임법상 과실책임과 대등한 지위에 있다. 과실책임주의와 위험책임 법리의 출현 배경, 요건 및 효과 등이 상이한 점 등에 비추어 볼 때 이들을 구분하여 별개의 대등한 책임원리로 이해하는 것이 타당하다고 본다.

나. 독자적인 위험책임의 특성

위험책임은 고의·과실 뿐만 아니라 위법성도 문제되지 않는 책임이므로, 우리 판례가 환경오염으로 인한 손해배상책임에서 위법성과 관련해 판단하는 수인한도론은 원전의 민사적 환경침해 문제에 대해서는 적용되지 아니한다⁵¹⁾ 그리고 위험책임은 행위책임과 상태책임을 구별하지 않고 허용된 위험원의 발생으로 주된 이익을 얻는 자에게 있다고 보아

50) 김형배·김규완·김명숙, 「민법학강의」 제12판, 신조사, 2013, 1786면; 이영규, “원자력손해에 대한 민사책임”, 「과학기술법연구」 제17권 제2호, 한남대학교 과학기술법연구회, 2011, 233면; 이승우, “환경오염으로 인한 위험책임의 귀책구조”, 「환경법연구」 제32권 제2호, 한국환경법학회, 2010, 6면.

51) 전경운, “원자력손해 배상책임에 관한 일고찰”, 「경희법학」 제50권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2015, 267면.

원전사업자의 면책 가능성을 인정하지 아니한다. 다만 이 경우에도 정책적 목적 등으로 특별히 면책규정을 두는 것을 부정하지는 않는 것으로 보인다. 그리고 이 견해에 의하면 원전은 위험책임의 가장 전형적인 경우로서 기존의 과실책임주의로는 원전으로 인한 환경침해 문제에 효과적으로 대응할 수 없으므로 별개의 새로운 책임 원리인 위험책임 원리가 도입한 것이라고 본다. 그 근거로서 원배법 제3조 1항 무과실책임 규정과 더불어 법 해석상 원전사업자에게 그의 행위지배영역 이외에서 발생한 손해에 대해서도 책임을 부담하도록 하는 것은 전통적인 과실책임주의 및 불법행위 책임법리로는 설명하기 어렵다는 점을 들고 있다. 이에 의할 때 특별한 위험을 유발하거나 이를 활용하여 수익을 창출하는 자는 동시에 위험의 이용·수용에 따른 책임을 져야한다는 위험책임 사상의 전형적인 예가 바로 원전사업자의 위험책임인 무과실책임이라고 본다.⁵²⁾

다. 검토

현행 민법상 위험책임 법리를 별도로 규정하고 있지 아니한데 실제 소송에서 학설상의 위험책임 법리가 민법 제750조 실정법 적용을 배제하고 재판규범으로 작용하는 것은 타당하지 아니하다. 그리고 특정한 가해사실로 인한 손해발생에 대하여 행위자의 귀책으로 인한 것과 행위의 위험성에 기초한 것을 구분해내기가 쉽지 않아서 과실책임과 위험책임을 명확하게 구별하는 것이 어렵다. 또한 이원체계론에 의할 경우 과실의 범위를 구체적과실로 좁게 인정하는데 이는 위험행위자나 위험원지배자에게 추상적인 위험방지의무를 업무상 주의의무로 인정하여 엄격한 손해배상책임을 인정하고 있는 판례의 태도와도 맞지 아니하다.⁵³⁾ 따라서 현행 법하에서는 우회적 방법을 통하여 위험책임 효과를 피하는 방법이 타당

52) 전경운, “환경오염피해구제법상 사업자의 무과실책임”, 「홍익법학」 제17권 2호, 홍익대학교 법학연구소, 2016, 197면.

53) 이은영, 「채권각론」 제4판, 750면.

하다고 본다.

이에 의하면 예외적·보충적 법리로 적용될 위험책임의 인정방법에는 크게 개별특별법에 의한 방법, 개별특별법 규정을 유추적용하는 방법 및 위험책임에 관한 일반조항을 설정하는 방법 등이 있다. 현재 우리나라에서는 제한된 일부 영역에서 위험책임을 규정한 특별법을 제정하여 운영하고 있다.⁵⁴⁾ 원전의 손해배상책임과 관련해서는 개별 특별법인 원배법에 따라 원전사업자의 무과실책임 등이 인정되고 있다(동법 제3조).

이하에서는 원전사업자의 손해배상책임과 관련하여 위험책임을 규정한 특별법인 원배법, 민법상 위험책임 성격을 지닌 제758조 공작물책임, 그리고 민법상 우회적으로 위험책임 효과를 도모하는 제750조 일반 불법행위책임 순으로 논의를 전개해 나가기로 한다.

54) 환경정책기본법, 자동차손해배상보장법, 국가배상법, 근로기준법 등.

제3장 특별법상 손해배상책임 - 원자력손해배상법을 중심으로

제1절 현행 원자력손해배상제도 개괄

1. 원자력손해배상제도의 특징

원자력손해배상제도는 ① 상당 기간 축적된 구체적인 경험을 바탕으로 제정된 것이 아니라 원전의 상용화에 따라 만일의 사태를 대비하기 위해 선제적으로 고안되었고, ② 국경을 초월하여 광범위한 방사능오염 피해에 대비한 원자력손해 관련 국제협약들과 상호 영향을 주고받고 있으며, ③ 일반적 불법행위책임의 목적인 원자력사고 피해자의 구제와 더불어 원자력사업의 건전한 발전이라는 별개의 내용 또한 입법목적으로 하는 등 민법상 일반적인 손해배상법리와는 구별되는 특징을 가지고 있다.⁵⁵⁾ 원자력을 평화적으로 이용하는 산업에 요구되는 엄격한 안전성으로 인해 원자력사고의 발생 가능성 자체는 낮다고 평가되지만 일단 사고가 발생하는 경우 그 피해가 매우 심각하고 국경을 초월한다는 문제가 있다. 이에 세계 각국은 만일의 원자력사고 사태 발생 시 피해자의 손해에 대한 배상책임을 위하여 국제조약을 맺었고 각국은 국내법으로 원자력 배상책임법제를 도입하였다.

다만 우리 원배법은 제정 당시 제1차 오일쇼크에 따른 전력난을 해소하기 위해 상업용 원전을 서둘러 도입하면서 외국법 및 국제협약과 국내 환경 간의 간극을 충분히 검토할 여유 없이 일본의 원배법을 참고하여 만들었으며, 그동안 실제 원전사고 사례가 발생한 적이 거의 없어서 충분한 판례가 축적되지도 아니하여 법 적용의 실효성 문제가 계속해서 제

55) 김상원, “원자력손해배상제도 및 개선”, 「과학기술법연구」, 제6권 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2000, 30면.

기되어 왔다. 하지만 최근 들어 원전기술의 발달과 원전 수용성의 변화 등을 감안하여 원배법을 개정하려는 움직임이 활발해지고 있고, 후쿠시마 원전사고 및 관련 판결에 대한 연구결과를 원배법에 반영하려는 시도도 늘어나고 있다.

2. 원자력손해배상제도의 연혁

원자력손해를 입은 피해자를 보호하고 원자력사업의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 원배법(1969. 1. 24)과 동 시행령(1970. 12. 3)을 제정하였고 각각 15차례 개정하여 현재에 이르고 있다. 주로 관련 법의 개정 따라 원배법 및 동 시행령의 용어를 변경하기 위해 법령이 개정하였으나 다음과 같이 특기할만한 중요한 개정도 여러 번 이루어졌다.

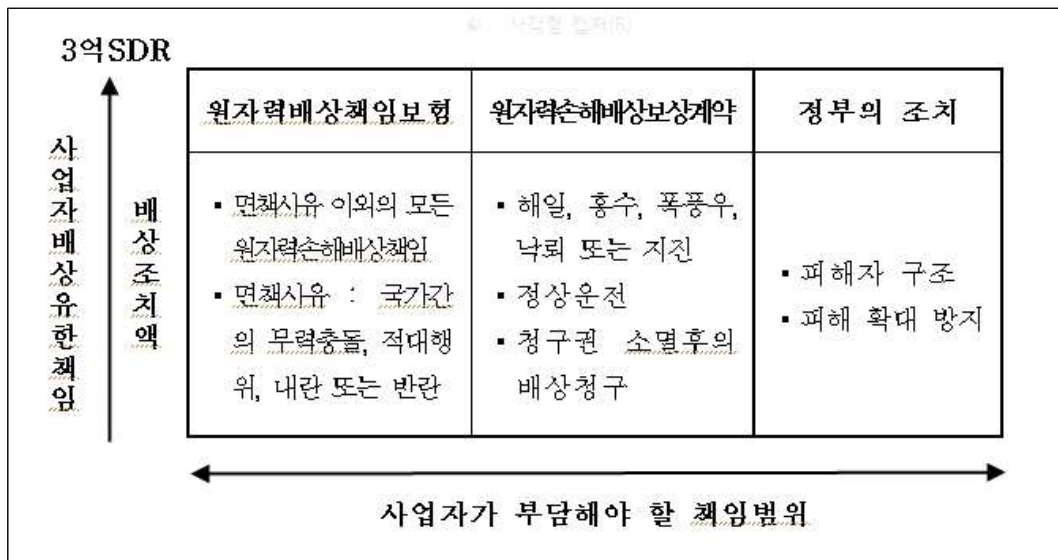
- 1975. 4. 7. 원배법상 원자력사업자의 손해배상면책사유를 조정하고 손해배상조치액의 한도를 15억 원에서 30억 원으로 인상함
- 1975. 8. 22. 시행령상 배상조치액을 15억 원에서 30억 원으로 인상함
- 1986. 5. 12. 원배법상 손해배상조치액 한도를 90억 원으로 상향함
- 1987. 3. 19. 시행령상 배상조치액을 60억 원으로 상향함
- 2001. 1. 16. 원배법상 원자력손해 범위에 원상회복조치비용 및 방제조치비용을 포함하고 천재·지변을 면책사유에서 제외하는 한편 원전사업자의 손해배상 책임한도를 1원자력사고당 3억 계산단위(Special Drawing Rights, SDR)⁵⁶로 제한함
- 2001. 7. 30. 시행령상 원전사업자의 배상조치액을 500억 원으로 함
- 2014. 12. 9. 시행령상 원전사업자의 배상조치액을 배상책임한도와 동일하게 3억 SDR로 상향하는 한편 동일 사업소 내 최대 6기의 원자로를 손해배상조치 단위로 규정함

56) 계산단위(SDR)이란 국제통화기금(IMF)의 특별인출권을 말하는 것으로서 SDR은 IMF에서 창설되어 IMF 가맹국이 규약에 정해진 일정 조건에 따라 IMF로부터 국제유동성을 인출할 수 있는 권리를 말한다. 2016년 기준 1SDR=1.39910달러의 가치를 가지며 3억 SDR은 약 5천억 원의 가치를 가지고 있다.

이 외에도 원자력손해배상보상계약에 관한 법률 및 시행령을 제정하여 원배법을 보충하거나 구체화하고 있다.

3. 원자력손해배상제도의 구조

우리나라의 현행 원자력손해배상제도를 도식화하면 다음과 같다.



<그림 3-1> 우리나라의 원자력손해배상제도 구조⁵⁷⁾

현행 원배법 상 원전사업자는 원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 생겼을 때 국가 간의 무력충돌, 적대행위, 내란 또는 반란 등의 경우 이외에는 무조건 그 배상 책임을 부담해야 한다(제3조 제1항). 이때 원전사업자의 배상책임은 원자력사고 한 건마다 3억SDR을 한도로 하지만 원전사업자의 고의에 의한 때에는 배상책임의 한도를 적용하지 아니한다(제3조의2).⁵⁸⁾ 이러한 배상책임의 이행력 확보를 위해 원전사업자는 원자력보험POOL에 원자력손해배상 책임보험을 가입하고(제7조), 원자력

57) 함철훈, 앞의 책, 382면 참조; 한국원자력연구원, “원자력손해배상에 관한 주요국 비교”, 「원자력정책연구」 통권 제8호, 한국원자력연구원 원자력정책연구센터(KAERI), 2007, 14면 참조.

58) 원배법 제3조의2(배상책임 한도) “그 손해가 발생할 염려가 있음을 인식하면서도 무모하게 한 작위 또는 부작위”를 말한다.

안전위원회(정부)와 원자력손해배상 보상계약을 체결하고 있다(제9조). 원자력손해배상 책임보험은 원배법 제3조 제1항의 면책사유 외의 모든 원자력손해를 대상으로 하여 3억SDR을 최고한도액으로 하여 그 범위 내에서 배상한다.⁵⁹⁾ 원자력손해배상 보상계약은 원자력손해배상 책임보험으로 보전할 수 없는 원자력손해를 원전사업자가 배상함으로써 생기는 손실을 정부가 보상해주는 계약을 말한다. 이때 보상계약의 대상은 원전의 정상운전 등으로 인하여 생긴 원자력손해, 해일·홍수·폭풍우·낙뢰 또는 지진 등 자연재해로 인한 원자력손해, 그리고 청구권 소멸 후의 배상 청구 등⁶⁰⁾이며, 계약금액은 배상조치액에 해당하는 3억SDR이다.⁶¹⁾ 그 외에 원자력손해배상 책임보험과 원자력손해배상 보상계약의 적용을 받지 않는 원배법 제3조 제1항 단서의 면제사유에 대하여 국가는 피해자 구조 및 피해 확대 방지를 위한 조치를 취해야 할 의무가 있다(제14조 제2항).

제2절 원자력손해배상제도 관련 비교법적 고찰

1. 주요 각국의 원자력손해배상제도

① 미국의 경우⁶²⁾, Price-Anderson법은 세계 최초의 원배법으로서 원자력사고 발생 시 원전사업자와 에너지부의 계약자 간 상호 책임과 배상에 관한 것이다. 이 법은 당초 10년 기한의 한시법으로 1957년에 제정되

59) 2014. 12. 9 원배법 시행령 개정에 따라 원전의 배상조치액이 기존 500억 원에서 3억 SDR로 상향 조정되었다. 이에 따라 원자력손해 발생 시 원자력사업자가 배상하여야 할 손해배상액이 배상조치액을 초과하는 경우에 적용되던 정부의 원조 관련 내용은 현행 원배법에서는 적용될 가능성이 없다고 볼 수 있다(원배법 제14조 제1항 참조).

60) 원자력손해배상 보상계약에 관한 법률(이하 '원자력보상계약법'이라 함) 제4조(보상 손실) 및 동법 시행령 제2조(정상운전등의 범위 등) 참조.

61) 원자력보상계약법 제5조(보상계약금액) 참조.

62) 이창환, "미국의 원자력법령 체계", 「법학논문집」 제25집 제2호, 중앙대학교 법학연구원, 2001, 129-133면 참조.

었으나 그 이후 4차례 개정을 통해 현재까지 효력을 발하고 있다. 핵물질의 사용에 대한 연방정부의 독점을 배제하고 평화적 목적의 원자력기술개발에 민간기업의 참여를 촉진하는 한편 일반시민이 중대한 원자력사고(severe reactor accident)에 의한 손해배상을 받는 것 등을 목적으로 입법되었다. 주요 내용으로는 ㉠ 일반공중의 보호 및 원자력산업 발달촉진을 위한 배상재원의 준비와 책임제한, ㉡ 발전용원자로를 운영하는 원전사업자의 민간보험을 통한 최대한의 손해배상조치의 확보 및 5억달러를 한도로 하는 정부보상, ㉢ 한번의 원자력사고당 배상한도액은 원전사업자 손해배상조치액(6천만 달러)과 정부보상액(5억달러)의 합계액인 5억6천만 달러로 하는 것 등이 있다.

② 독일의 경우⁶³⁾, 원자력손해배상책임에 대한 법적근거는 ‘원자력 분야의 제3자책임에 관한 파리조약’과 독일 원자력법(Atomgesetz) 제4장의 이중구조로 되어있는데 시제적 책임규정은 대부분 파리조약에 규정되어 있고 이 규정들이 독일법에 직접 적용된다. 독일의 원자력손해배상에 관한 국내 기본법은 1959년에 제정된 ‘원자력의 평화적 이용 및 위험방호에 관한 법률(Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz ihre Gefahren)’으로서 핵분열과정 또는 방사선작용에 의한 손해에 대하여 민사배상책임을 포괄적으로 규정하였다. 주요 내용으로는 ㉠ 원전사업자에 대한 경제적 책임집중, ㉡ 원전사업자의 절대적 무과실 책임 의무(불가항력 등 면책사유 불인정), ㉢ 시설배상책임의 한도를 5억 마르크로 제한하는 유한책임, ㉣ 보험 등에 의한 전보대비 및 전보액을 초과하는 손해에 대하여 5억 마르크까지 국가보상 등이 있다.

③ 일본의 경우⁶⁴⁾, 1961년 6월 ‘원자력손해배상에관한법률’ 및 ‘원자력손해배상보상계약법’을 제정하여 1962년 3월부터 현재까지 여러 차례 개정을 거쳐 시행해오고 있다. 위 법의 목적은 원자력손해 발생 시 피해자

63) 안경희, “독일 원자력책임법에 관한 소고”, 「법학논총」 제24권 제1호, 국민대학교 법학연구소, 2011, 270-285면 참조.

64) 미즈시마 레오, “후쿠시마 강진·원전사고에 대응한 일본의 제·개정법령 분석”, 「비교법제 연구」 제20권 제3호, 한국법제연구원, 2012, 54-55면 참조.

를 보호하고 원자력사업의 건전한 발달을 도모하는 것이다. 구체적으로 피해자를 보호하기 위해서 원전사업자의 무과실책임 인정 및 면책사유의 제한, 원전사업자에 대한 손해배상책임의 집중, 원전사업자의 손해배상조치의무 등이 있으며, 원자력산업의 건전한 발달을 도모하기 위한 규정으로 원전사업자의 구상권 제한 및 국가의 원조 등이 있다. 주요 내용을 살펴보면 ④ 원전사업자의 배상책임을 무과실책임으로 하고 특별한 가중책임을 부담시켜 면책사유를 제한함, ⑤ 손해배상책임의 이행을 확보하기 위하여 손해배상조치를 강제하며 구체적 수단으로서 민간보험에 의한 원자력배상책임보험 제도를 확립함, ⑥ 민간보험시장의 소화능력에 따른 전보 금액 한도 및 보험 약관상 전보 범위의 제한을 보완하기 위하여 국가가 원조하는 것 등이 있다.

(단위 : 백만원, 백만\$)

국가	사업자 책임한도			사업자 배상조치액			
	화폐	자국 통화	USD	화폐	자국 통화	USD	한국 대비 배율
한국	백만원	472,500	214	백만원	472,500	214	1.00
미국	백만USD	11,900	11,900	백만USD	350	350	1.64
독일	무한책임			무한책임			-
일본	무한책임			백만JPY	120,000	1,480	6.91

<표 3-1> 주요 각국의 원전사업자 책임한도 및 배상조치액 비교⁶⁵⁾

65) 국회예산정책처, 2011 회계연도 공공기관 결산 평가 보고서, 2012. 7. 참조; 김성환, “원전사고의 손해배상에 관한 연구”, 「비교법 연구」 제14권 제2호, 동국대학교 비교법문화연구원, 2014, 57면 참조; 한국 2016년 말 기준, 그 외 국가는 2012년 기준.

2. 원자력손해배상책임 관련 국제협약

가. 기존의 주요 국제협약⁶⁶⁾

원자력 손해배상에 관한 주요 국제협약으로는 첫째, ‘1960년 원자력 분야 제3자 책임에 관한 파리협약(이하 ‘파리협약’)'이 있다. 이 협약에는 유럽 15개국이 가입해 있으며 1964년·1982년·2003년 개정되었으나 아직 2003년 개정협약은 발효되지 않고 있다. 둘째, ‘1963년 파리협약에 관한 브뤼셀 추가협약(이하 ‘브뤼셀 추가협약’)'이 있다. 13개 유럽 국가들이 가입해 있으며 1964년·1982년·2003년에 개정되었으나 2003년 개정협약은 아직 발효되지 않고 있다. 이 협약은 파리협약에 따른 배상으로 피해액 전부를 배상할 수 없을 경우, 국내외 공적자금을 통해 추가보상을 제공하기 위한 것이다. 셋째, ‘1963년 원자력손해에 있어서 민사책임에 관한 비엔나협약(이하 ‘비엔나협약’)'이 있다. 이 협약은 1963년 5월에 IAEA가 소집한 국제회의에서 채택되어 1977년 11월 12일에 발효되었으며, 1997년에 개정되었다. 1963년 비엔나협약의 체약당사국은 32개국이며, 1997년에 개정된 의정서는 아직 발효되지 않고 있다. 넷째, ‘1988년 비엔나협약 및 파리협약의 적용에 관한 공동의정서(이하 ‘공동의정서’)'가 있다. 이 협약은 1992년 4월에 발효되었으며, 체약 당사국으로 24개국이 있다. 이 공동의정서의 목표는 두 협약의 관계를 정립하는 동시에 이들이 동시에 적용되는 경우 발생할 수 있는 갈등을 해소하는데 있다. 이에 따르면 파리협약이나 비엔나협약 중 하나에 가입한 회원국의 이익을 다른 협약에 가입한 국가로까지 주장할 수 있도록 양 협약을 연계하고 있다.

위 파리조약과 비엔나조약은 배상조치액, 배상금액의 조달방식, 적용지역, 배상한도액의 화폐단위 등에서 약간 차이가 있지만, ① 원전사업자의 무과실책임 ② 책임보험 등을 이용한 배상조치액의 사전확보 강제 ③

66) 차성민, “원자력사고의 책임 법리에 관한 비교 고찰”, 「법조」 제62권 제9호, 법조협회, 2013, 195-198면 참조.

배상조치액의 상한을 둔 유한책임 ④ 원전사업자에게 배상책임을 집중
 ⑤ 전쟁 및 이상하고 거대한 자연재해 등에 의한 원자력발전사고의 면책
 ⑥ 배상청구권의 소멸시효 등 유사한 기본원칙을 많이 지니고 있다. 이
 두 조약의 역할은 첫째, 각국의 국내법에 의한 원자력손해배상제도가 일
 정 수준 이상의 것으로 하도록 그 기준을 제공하는 것이고, 둘째, 가맹국
 간의 국경을 넘는 손해에 대한 관할법원이나 적용법 등 배상처리에 관한
 국제소송법적 원칙을 정하며, 셋째, 각각의 보충기금협약을 추가하는 국
 가의 경우에는 일정액 이상의 손해배상액을 가맹국 간의 각출금에 의해
 추가 조달하도록 하는 것 등이다.

이러한 원자력사고 책임에 관한 국제협약의 주요원칙과 내용들은 국제
 적으로 원자력 위험에 대처하는 적합한 법적 수단으로 인정받고 있다.
 이들 협약은 원자력사고로 인한 책임에 관한 규범의 체계나 내용이 적합
 한지 평가하기 위한 국제적 판단기준으로 기능한다. 따라서 어느 국가에
 서 원자력사고의 책임에 관한 법을 제·개정하는 경우 이들 국제협약과
 조화를 이루 있는지를 해당국가 입법자는 고려할 필요가 있다. 다만 독
 일이나 일본, 스위스 등에서는 원전사업자에게 무한책임을 부담시키는
 한편 대규모 원전운영 국가인 캐나다, 일본, 한국 등이 이들 조약에 가입
 하지 않고 있어서 결과적으로 양 조약 모두 보편성이 그리 높지는 않다
 고 보는 평가도 있다.⁶⁷⁾

나. 원자력손해보충배상협약(CSC)

체르노빌원전사고를 계기로 국제 원자력손해배상제도의 확충 및 공공
 기금을 통한 국제협력의 필요성이 높아지면서 파리협약 및 비엔나협약
 상 사업자기금 이외에 원자력손해배상을 위한 보충기금을 마련하기 위한

67) 이영규, 앞의 논문, 258면; 이에 대해 주변국인 일본 중국 역시 협약에 가입하지 않
 고 있어 우리나라도 가입하지 않고 있지만 거의 동일한 수준으로 우리나라의 원배
 법이 개정되었다고 보는 견해도 있다(전경운, 앞의 논문 “원자력손해 배상책임에 관
 한 일고찰”, 264면).

논의가 계속되었다. 보충기금의 가장 효과적인 형태와 관련하여 개정비엔나협약의 일부분이 되기보다 별도의 체제로 출범시킬 것과 월경손해뿐만 아니라 시설국가 내의 손해에도 모두 적용할 것 등의 내용으로 합의에 이르러 1997년 9월에 ‘원자력손해를 위한 보충기금협약(Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage, CSC)’이 채택되었다.⁶⁸⁾ 미국과 국제원자력기구(IAEA)의 주도로 만들어졌으나 협약발효요건⁶⁹⁾을 갖추지 못하여 미발효 상태가 계속되던 중 후쿠시마원전사고 이후 일본의 가입으로 2015년 4월 16일 공식 발효되어 2016년 현재 7개국(미국, 일본, 아르헨티나, UAE, 루마니아, 모로코, 몬테네그로)이 가입해 있다.

CSC는 체약국들이 공공 기금을 부담하고 이를 국내외 피해배상의 재원으로 활용할 수 있도록 하는 광범위한 원자력 배상 체제 구축을 목적으로 한다.⁷⁰⁾ 이 협약은 비엔나협약의 원자력손해배상 일반원칙 등 주요 내용을 다 포함하면서 이에 대한 준수를 가입국의 기본 의무로 하고 있으며 반드시 원전을 보유한 국가만 가입 가능한 것은 아니고 원전 비보유국들도 자국 영해에서 발생한 원자력사고에 대한 재판관할권을 행사하거나 공공 기금으로 막대한 원자력사고를 대비하기 위해 가입할 수 있다.

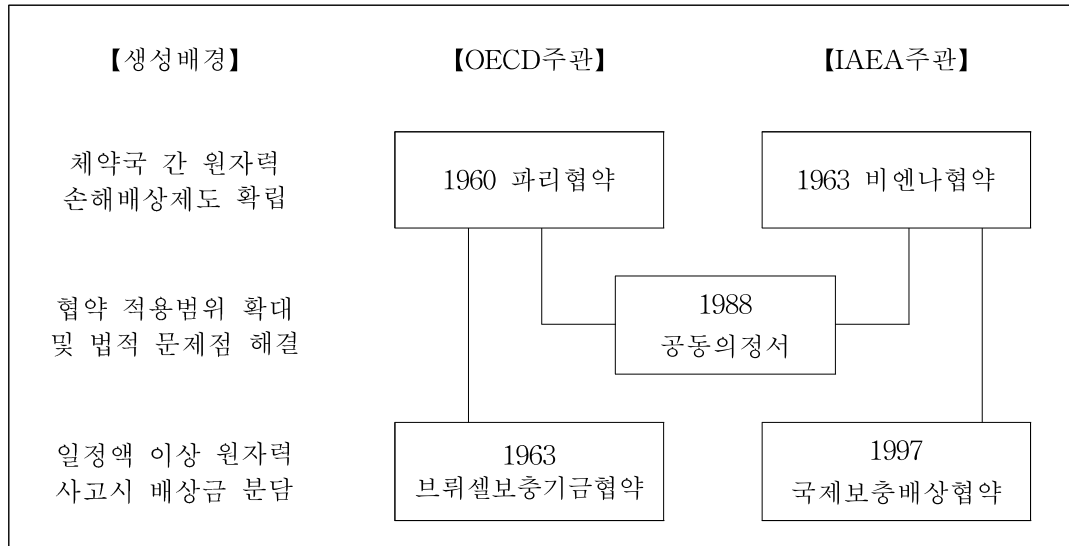
CSC는 원자력손해배상의 일반원칙을 반영하여 원전사업자의 책임집중 및 원자력시설 공급자 면책을 규정하므로 원전 수출에 따른 위험 부담을 감소에 효과가 있다. 그리고 모든 월경 손해배상을 위해 체약국 공공 기금의 50%를 반드시 주변 체약국에 한정하여 사용하도록 함으로써 이웃 체약국의 피해배상에 큰 도움이 된다. 따라서 일본, 중국 등 수십여기의 원전을 운영 중인 국가들과 이웃하고 있는 우리나라의 경우 자국

68) 김대원, “국제원자력책임법제상 민간책임에 관한 쟁점과 시사점”, 「경희법학」 제45권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2010, 379-380면 참조.

69) CSC는 원자력 설비용량이 최소 40만units(1units = 1MWth) 이상에 상응하는 최소 5개국 이상의 비준 및 가입을 발효요건으로 하였다.

70) 이대성, “원자력손해보충배상협약(CSC) 체제 대응을 위한 제언”, 「Nuclear Industry」, 한국원자력산업회의, 2015. 8, 62면.

또는 이웃 국가의 원전사고 시 피해배상을 충분히 담보하기 위하여 CSC에 대한 가입을 요구하는 목소리가 점차 늘어나고 있다.



<그림3-2> 국제 원자력손해배상협약 관계⁷¹⁾

제3절 원자력 손해배상책임의 일반원칙

1. 무과실책임

민법의 일반적인 과실책임의 원칙에 의할 경우 피해자는 원전사업자의 고의·과실을 입증하게 되어 피해자 보호에 문제가 있다는 전제에서 원자력 손해배상책임의 경우 책임 발생요건으로 고의나 과실 같은 주관적 요건을 요구하지 않는다는 것이다. 이 원칙은 파리조약 제3조, 비엔나조약 제2조 및 제4조에 명시되어 있다. 원자력 손해배상책임에 무과실책임 원칙을 채택한 이유는 첫째, 고도의 과학적 기술을 필요로 하는 원전사업자의 고의·과실을 입증하는 것은 매우 어렵고, 둘째, 원자력 활동은 본래 고도의 위험을 동반하는 것이므로 그 위험원을 지배·관리하는 자가 손해

71) 박기갑, “원자력손해배상관련 국제협약 가입 및 국내제도기반 구축에 관한 연구”, 원자력정책연구사업 최종보고서, 과학기술부, 2003, 21면 그림 참조.

배상책임을 부담하는 것이 책임분배에 관한 정의 관념에도 합치하기 때문이다.⁷²⁾ 다만 일정한 사유가 있을 때에는 예외적으로 면책이 인정되는데 이는 파리조약 제9조 및 비엔나조약 제4조에서 규정하고 있다. 면책사유를 인정하는 것은 충분히 회피할 수 있는 손해의 경우에도 원전사업자가 면책받는 것을 방지하기 위한 것⁷³⁾으로써 피해자 보호를 위해 통상적인 ‘불가항력’에 의한 사유보다 훨씬 축소해서 면책사유를 인정한다.⁷⁴⁾

이에 따라 우리나라도 원배법 제3조 1항 본문에서 ‘원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 생겼을 때에는 해당 원전사업자가 그 손해를 배상할 책임을 진다.’고 하여 무과실책임 원칙을 규정하여, 원자력손해를 입은 피해자는 손해배상을 청구함에 있어 원전사업자의 과실을 입증할 필요가 없고 원자력사고에 의하여 손해를 입었다는 사실만을 증명하면 된다. 그러나 같은 조항 단서에서 ‘그 손해가 국가 간의 무력 충돌, 적대 행위, 내란 또는 반란으로 인하여 발생한 경우에는 배상책임을 지지 아니한다.’고 하여 일부 면책범위를 명시하고 있다.⁷⁵⁾ 이때 국지적인 테러리즘도 면책사유에 해당하는지 여부가 문제되는데 테러리즘은 적대행위나 내란 또는 반란에 해당하거나 준한다고 보기 어렵다는 점, 원자력 손

72) 권용우, “원자력손해배상책임에 관한 연구”, 「법학논총」 제31권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2007, 168면

73) 함철훈, “원자력손해배상제도의 발전과정과 우리나라 원자력손해배상법의 검토과제”, 「과학기술법연구」, 제13권 제2호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2008, 175면

74) 면책사유와 관련해 일본은 ‘이상하게 거대한 천재지변 또는 사회적 동란에 의해 발생한 손해(일본 원배법 제3조 1항 단서)’, 중국은 ‘사회적 동란, 이상하게 거대한 천재지변(국무원회답서)’를 면책사유로 인정하고 있다. 다만 미국은 불법행위법 관련 내용을 연방법에 규정할 수 없어서 ‘비통상적인 원자력사고(Extraordinary Nuclear Occurrence: ENO)’에 해당하는 원자력사고의 경우 원전사업자의 주법상 항변권 행사를 금지함으로써 실질적인 무과실책임을 인정하고 있다. 이에 따를 경우 ENO에 해당하지 않는 사안의 경우 면책이 가능하다. 이는 미국 원자력규제위원회 또는 미국에너지청이 판단한다(김민훈, “원자력손해배상에 관한 소고”, 「법학논총」, 제32권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2012, 153-154면); 함철훈, 「원자력법제론」, 법영사, 2009, 352-355면.

75) 동법 제정당시에는 ‘그 손해가 이례적으로 심대한 천재·지변으로 인한 것인 때’의 경우도 면책사유에 포함하였으나 2001년 법 개정예 의하여 면책사유를 크게 축소하였다(권용우, 앞의 논문, 168면).

해배상책임의 면책사유는 엄격히 결정해야 한다는 점 등을 고려할 때 면책사유에 해당하지 않는다고 봄이 타당하다.⁷⁶⁾

2. 유한책임

원전사업자의 손해배상책임 한도액을 설정하여 유한책임주의를 원칙으로 한다. 비엔나협약 제5조 1항은 하나의 원자력 사고에 대한 사업자의 배상책임은 3억 SDR 한도 내에서 유한배상책임을 진다고 규정하고 있다. 2004년 개정 파리협약 제7조도 사업자의 배상책임한도액을 7억 유로를 하회하지 않도록 규정해야 한다고 하고 있다. 배상책임한도액 3억 SDR은 최소금액이며 국내법에서 더 많은 한도액을 규정하는 것은 무방하다. 예외적으로 독일, 일본, 오스트리아, 스위스 등 무한책임주의를 입법화한 국가도 일부 있으나 실제 운용에 있어서는 유한책임제 국가와 큰 차이가 없다.⁷⁷⁾ 이처럼 원전사업자의 책임한도액을 설정하는 이유는 원전사업자에게 막대한 잠재적 책임부담을 경감시켜줌으로써 원자력산업의 발전을 장려하기 위함이다. 이를 원전사업자에게 부과된 위험책임 및 책임집중의 원칙에 대한 일종의 보상이라는 견해도 있다.⁷⁸⁾

대규모 재해에 이른 원자력사고의 피해는 그 자체로서 사적책임 차원을 넘는 국가적 재해가 될 가능성이 높으므로 책임한도를 넘는 손해의 발생과 그 손해에 미치지 못하는 원전사업자의 배상책임 능력을 보충할 필요가 있다. 브뤼셀 추가배상협약 등에서는 사업자의 채무 한도를 초과하는 손해에 대해 공적자금 이외의 추가보상 지급을 규정하고 있다. 원전사업자의 보험금 총액이 모든 손해를 배상하는데 불충분한 경우 국가

76) 이영규, 앞의 논문, 234면.

77) 다만 무한책임제라 할지라도 실제 원전사업자가 배상하는 금전은 배상조치액(일본 1,200억 엔, 독일 25억 유로)으로 한정되어 그 이상의 금액은 국가가 책임지게 되어 있다. 이는 미국이나 우리나라처럼 유한책임제 하에서 한도액을 넘은 책임을 국가가 지는 것과 큰 차이 없다. 양자의 차이는 원전사업자에게 좀 더 엄격한 주의의무 등을 부과하는 것에 의미가 있다고 본다(김민훈, 앞의 논문, 155면).

78) 전경운, 앞의 논문 “원자력손해 배상책임에 관한 일고찰”, 278면.

기금 등 국가의 보충적 보상을 제도화하고 있다.

현행 원배법 제3조의2 제1항 본문에서 ‘원전사업자는 원자력사고 한 건마다 3억 계산단위 한도에서 원자력손해에 대한 배상책임을 진다.’고 유한책임 원칙을 규정하고 있다. 이는 파리조약과 비엔나조약의 유한책임제도 일반적 기준을 따르는 한편, 2001년 개정당시 종래의 무한책임 원칙이 원자력사업의 건전한 육성이라는 원자력손해배상법의 목적에 반한다는 지적에 따른 것이다.⁷⁹⁾ 그러나 동조항 단서에서 ‘다만, 원자력손해가 원전사업자 자신의 고의로 발생하였거나 그 손해가 발생할 염려가 있음을 인식하면서도 무모하게 한 작위 또는 부작위로 인하여 발생한 경우에는 그 배상책임 한도를 적용하지 아니한다.’고 규정하여 예외적으로 무한책임을 인정하고 있다. 여기서 ‘그 손해가 발생할 염려가 있음을 인식하면서도’란 미필적고의를 의미한다.⁸⁰⁾

3. 책임집중

원자력손해배상제도에 있어서 원전사업자는 원자력손해에 대한 위험책임을 전적으로 부담해야 하며 그 외의 원자력관련자 등 제3자에게 책임원인이 있다고 하더라도 원전사업자에게만 배상책임을 집중하고 제3자에 대한 구상권 행사를 제한하도록 하는데 이를 책임집중의 원칙(Channeling of liability)이라고 한다. 이 원칙은 다른 손해배상제도에서는 볼 수 없는 특이한 제도로서 파리협약과 비엔나협약을 비롯하여 오늘날 세계 각국이 원자력손해배상과 관련해 인정하고 있다.⁸¹⁾ 이러한 책임

79) 박기갑, 「국제원자력손해배상법(I)」, 삼우사, 2001, 31면.

80) 권용우, 앞의 논문, 170면.

81) 파리협약 제6조 a) 및 f), 비엔나협약 제2조 및 제5조 등에서 원전사업자의 책임집중 및 구상권행사 제한을 규정하고 있다. 다만 미국은 책임집중원칙을 규정하지 않고 있으며, 미국은 ‘경제적 책임의 집중(economic channeling)’의 방식으로 사실상 원전사업자에게 손해배상의 모든 책임을 부담시키고 있다. 이는 불법행위에 관한 입법권이 각 주(州)에 위임되어 있어 연방법으로 ‘법적 책임의 집중(legal channeling)’을 규정하기 어려운 데 따른 것이라고 볼 수 있다(김민훈, 앞의 논문, 156면).

집중의 원칙의 인정근거로는 첫째, 원전사업자에게 책임을 집중시킴으로써 사실조사나 과학적 증거 없이도 원자력손해배상청구의 상대방을 쉽게 알 수 있도록 하여 피해자의 손해배상 청구를 용이하게 해주는 점과 둘째, 원전사업자 外 원자력관련자들로 하여금 배상조치를 위한 보험료 지급에서 면제받고 배상청구를 당할 위험으로부터 배제되도록 함으로써 원자력산업에의 참여를 유도하기 위한 점 등을 들 수 있다.

이에 의하면 원자력사고가 원전사업자 이외의 자(핵연료공급자, 원자력시설 건설 및 보수 시공자, 시설의 공급자나 제조자 또는 운송자)의 고의나 과실로 인해 야기되었다고 하더라도 피해자는 이들을 상대로 배상청구소송을 할 수 없고 오로지 원전사업자에게만 책임을 물을 수 있다.⁸²⁾ 그리고 이때의 사고란 원자력시설에 존재하는 핵물질에 의한 원자력사고는 물론이고 그 시설에서 출발하거나 시설로 향하는 핵물질의 운송 중에 발생한 사고도 포함하는바 이들에 대한 책임도 원전사업자만이 전적으로 부담한다. 또한 원자력사고와 그 외 사고에 의하여 함께 손해가 야기되고 이에 대한 각 사고의 기여도를 명백히 분리할 수 없는 경우에도 원자력손해로 간주하여 원전사업자가 책임을 진다.

원배법 제3조 3항에서는 ‘손해를 배상할 책임을 지는 원전사업자 외의 자는 그 손해를 배상할 책임을 지지 아니한다.’고 하여 책임집중의 원칙을 규정하면서, ‘원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 생겼을 때(동조 1항)’, ‘원자력손해가 원전사업자 간의 핵연료물질 또는 그에 의하여 오염된 것의 운반으로 인하여 생겼을 때(동조 2항)’, ‘선박에 설치한 원자로의 운전등으로 인하여 생긴 원자력손해에 대해서는 「상법」 제769조, 제770조, 제773조, 제875조 및 제881조를 적용하지 아니한다(동조 4항)’, ‘원자로의 운전등으로 인하여 생긴 원자력손해에 대해서는 「제조물 책임법」을 적용하지 아니한다(동조 5항)’ 등을 통해 타법과의 관계에서도 우선하여 원전사업자에게만 책임을 집중하도록 하고 있다. 이와 관련하여 원전사업자 이외의 자에게는 민법 제750조와 같은 불법행위책임

82) 함철훈, 앞의 책 「원자력법제론」, 31면.

도 물을 수 없는지가 문제된다. 원배법은 민법상 손해배상 법리의 중대한 예외라는 점에서 민법상 불법행위책임을 물을 수 없다는 견해가 있으나,⁸³⁾ 사건으로는 제3자의 고의·중과실의 경우 원전사업자에게 구상권을 인정하는 점(동법 제4조 1항) 및 불법행위 성립 시 피해의 전부를 배상받을 수 있는 점 등에 비추어 적어도 고의·중과실인 제3자에게 피해자가 입증책임 부담을 감수하면서 민법상 불법행위책임을 청구하는 것을 금지할 이유는 없다고 본다. 한편, 원자력손해에 있어 국가의 감독 과실도 손해발생에 기여한 경우에도 원전사업자에게만 책임을 물을 수 있는지 여부가 문제된다. 생각건대 사고의 광범위성·장기계속성·심각성 등에 비추어 국가의 과실책임을 면제하는 것은 공평의 원리에 부합하지 아니하는 점, 안전감독 등 행정책무가 불명확하게 되어 사고발생 리스크가 증가하는 점 및 원배법상 국가배상법상 책임을 제외한다는 규정이 없는 점 등에 비추어 국가의 배상책임을 인정하는 것이 타당하다.

4. 배상조치의 강제

원자력손해 발생 시 피해자보호를 위하여 원전사업자에게 무과실책임을 부담시키는 것과 아울러 그 이행의 확보를 위해 재원적으로 피해배상을 담보하는 조치를 취하도록 하고 있는데 이를 원전사업자의 ‘손해배상조치’라고 한다. 이를 통해 피해자의 손해배상청구권에 대해 실효성을 부여하는 동시에 원전사업자 또한 우발적인 거액의 배상부담을 보험료라는 평시 경상적 지출로 대신할 수 있게 되어 원자력산업의 발전에도 기여한다.⁸⁴⁾

원자력 손해배상조치는 크게 두 가지 방법이 인정되고 있는데 첫째는 원자력손해배상 책임보험계약 및 원자력손해배상 보상계약이며, 둘째는

83) 전경운, 앞의 논문 “원자력손해 배상책임에 관한 일고찰”, 275면

84) 경익수, “원자력손해배상제도에 관한 연구”, 「사회과학논문집」, 제22권 제2호, 대전대학교 사회과학연구소, 2004, 2면.

공탁을 통한 방법이다. 그중에서 공탁을 통한 방식은 거액의 자금이 고정화됨으로써 원전사업자의 경영에 큰 부담이 될 것이므로 거의 이용되지 않고, 주로 원전사업자가 원자력손해배상 책임보험계약을 보험자와 체결하고 동시에 정부와 보상계약을 체결하는 방식으로 이루어지고 있다. 손해배상조치 기본단위는 1사업장인데 이를 부지주의(敷地主義)라고 한다. 이에 따르면 1사업소 내에서 2이상의 원자로를 설치·운영 중 사고가 발생한 경우에도 손해배상조치는 하나라고 볼 수 있다.⁸⁵⁾ 단, 원전의 경우 손해의 파급성 등을 고려하여 동일한 사업소 내에서 최대 6기의 원자로만 손해배상조치의 단위로 제한하고 있다.⁸⁶⁾

현행 원배법 제7조 1항에서 ‘원전사업자에게 손해배상책임이 생겼을 때에 일정한 사유로 인한 원자력손해를 배상함으로써 생기는 손실을 보험자(「보험업법」에 따라 책임보험을 경영할 수 있는 자로 한정한다)가 보전(補填)할 것을 약정하고, 보험계약자는 보험자에게 보험료를 지급할 것을 약정하는 계약’을 원자력손해배상 책임보험계약으로 규정하고 있다. 제9조 1항에서는 ‘원전사업자에게 손해배상책임이 생겼을 때에 보험계약에 의하여 보전할 수 없는 원자력손해를 원전사업자가 배상함으로써 생기는 손실을 정부가 보상할 것을 약정하고, 원전사업자는 정부에 보상료를 납입할 것을 약정하는 계약’으로 원자력손해배상보상계약을 정의하고 있으며, 제11조 및 제12조에서 공탁에 관한 규정을 두고 있다. 그리고 이러한 원자력손해를 배상하기 위하여 필요한 조치를 다한 이후에만 원자로의 운전을 재개할 수 있도록 강제하고 있다(동법 제5조 손해배상조치 의무).

85) 전경운, 앞의 논문 “원자력손해 배상책임에 관한 일고찰”, 283면; 이에 대하여 부지주의는 ‘복수 원전의 동시사고는 발생하지 않는다’는 안전신화에 근거한 것인데, 이러한 안전신화는 일본의 후쿠시마 원전사고로 더 이상 설득력을 가지지 못한다고 비판하는 견해가 있다(장정욱, “후쿠시마사고와 원자력손해배상제도”, 「일감법학」, 제27호, 건국대학교 법학연구소, 2014, 95면).

86) 원배법 시행령 [별표1] 비고 3. “제2호에도 불구하고 동일한 사업소 내에서 발전용원자로가 6기를 초과하는 경우에는 그 초과하는 발전용원자로에 대해서는 별도의 손해배상 조치를 하여야 한다. 이 경우 별도의 손해배상조치마다 발전용원자로는 6기를 초과할 수 없다.”

제4절 현행 원배법 상 손해배상책임

1. 책임 요건

동법 제1조 및 제3조 제1항에서는 원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 발생할 것을 배상책임의 발생요건으로 하면서 동법 제2조에서 전문기술적인 원자력 관련 용어에 대한 정의를 규정하고 있다. 이하에서는 해당 조항들을 바탕으로 원자력손해배상책임의 요건을 검토하기로 한다.

가. 원자로의 운전 등으로 원자력사고 발생

‘원자로의 운전 등’이라 함은 핵연료의 가공·변환, 사용 후 핵연료의 처리, 핵연료물질의 사용 등으로서 대통령령이 정하는 사항과 이에 수반하는 핵연료물질 및 그에 의하여 오염된 것의 운반·저장·폐기를 포함한다(동법 제2조 1항 1호⁸⁷⁾). 이때 ‘핵물질’이란 우라늄·토륨 등 원자력을 발생할 수 있는 물질인 핵연료물질⁸⁸⁾과 우라늄광·토륨광 및 그 밖의 핵

87) "원자로의 운전등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것과 이에 부수하여 핵연료물질 또는 그에 의하여 오염된 것(원자핵분열생성물을 포함한다. 이하 같다)을 운반·저장 또는 폐기하는 것을 말한다.

가. 원자로를 운전하는 것

나. 핵연료물질을 변환하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것

다. 핵연료물질을 가공하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것

라. 사용후핵연료를 처리하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것

마. 핵연료물질을 사용하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것

88) 원자력안전법 시행령

제3조(핵연료물질) 「원자력안전법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제3호에서 "대통령령으로 정하는 것"이란 다음 각 호의 것을 말한다.

1. 우라늄 238에 대한 우라늄 235의 비율이 천연혼합물과 같은 우라늄 및 그 화합물
2. 우라늄 238에 대한 우라늄 235의 비율이 천연혼합물에 미달하는 우라늄 및 그 화합물
3. 토륨 및 그 화합물

연료물질의 원료가 되는 물질인 핵원료물질⁸⁹⁾을 포함하는데, 자동적으로 유지되는 핵분열 연쇄반응에 의해 에너지를 생성할 수 있는 모든 물질을 뜻하는 핵연료에 관한 정의는 현행법상 찾아볼 수 없고 핵연료물질의 개념만을 규정하고 있다. 이러한 규정에 따를 때 국내법상 방사성 제품 및 폐기물은 핵물질에 포함하지 않고 별도로 규정하여 원자력사고의 매개체로 인정하고 있다. 방사성 제품 또는 폐기물이란 핵연료 생산 또는 이용 중에 생성된 방사성 물질 또는 생산과 이용에 따른 방사선 피폭에 의해 방사성으로 만들어진 물질을 의미한다. 원자력안전법에서는 ‘방사성폐기물이란 방사성 물질 또는 그에 따라 오염된 물질로서 폐기의 대상이 되는 물질(사용 후 핵연료를 포함)을 포함한다’고 규정하고 있다(동법 제2조 18호). 따라서 과학, 의료, 농업, 상업용 또는 산업용 목적으로 사용하기 위해 제조의 최종단계에 도달한 방사성동위원소는 이에 포함되지 않으므로 명확한 법 적용을 위해서는 이를 같은 조항 단서로 명문화하는 것이 바람직하다.⁹⁰⁾

‘원자력사고’라 함은 원자력손해를 발생하게 하였거나 발생하게 할 수 있는 중대하고도 긴박한 위험이 있는 사건(동일한 원인에 의한 일련의 사건을 포함한다)을 말한다(동법 제2조 1항 4호). 그런데 원자력사고의 발생 장소와 관련하여 핵연료물질 및 그에 의하여 오염된 것의 운반·저장·폐기 과정은 규정하면서 정작 원자력사고 발생가능성이 가장 높은 ‘원자력시설’에 관해서는 원배법이나 이 법에서 준용하고 있는 원자력진흥법과 원자력안전법 어느 곳에서도 찾아볼 수 없다. 다만 원자력시설

4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당하는 물질이 하나 이상 함유된 물질로서 원자로의 연료로 사용할 수 있는 물질

5. 우라늄 238에 대한 우라늄 235의 비율이 천연혼합물을 초과하는 우라늄 및 그 화합물

6. 플루토늄 및 그 화합물

7. 우라늄 233 및 그 화합물

8. 제5호부터 제7호까지의 규정에 해당하는 물질이 하나 이상 함유된 물질

89) 원자력안전법 시행령 제4조(핵원료물질) 법 제2조제4호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 우라늄 및 그 화합물 또는 토륨 및 그 화합물을 함유한 물질로서 핵연료물질 외의 물질을 말한다.

90) 차성민, 앞의 논문, 223면.

등의 방호 및 방사능 방재 대책법에서 ‘원자력시설이란 발전용 원자로, 연구용 원자로, 핵연료 주기시설, 방사성폐기물의 저장·처리·처분시설, 핵물질 사용시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원자력 이용과 관련된 시설을 말한다(동법 제2조 1항 2호)’고 규정하고 있다. 현행 원배법 제2조 2항 준용 규정에 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법도 추가할 필요가 있다고 본다.

나. 원자력손해 발생

‘원자력손해’란 핵연료물질의 원자핵분열과정의 작용 또는 핵연료물질이나 그에 의하여 오염된 것의 방사선작용 또는 독성적 작용에 의하여 생긴 손해(중대한 환경손상으로 인한 환경이용관련 경제적 이익의 상실을 포함한다)와 다음 각 목⁹¹⁾의 비용을 말한다. 다만, 해당 원전사업자가 받은 손해와 그 원전사업자의 종업원이 업무상 입은 손해는 제외한다(동법 제2조 1항 2호). 법문상 원자력손해의 개념은 이원화되어 있다. 첫째는 핵연료물질의 원자핵분열과정의 작용 또는 핵연료물질이나 그에 의하여 오염된 것의 방사선작용 또는 독성적 작용에 의하여 생긴 손해(중대한 환경손상으로 인한 환경이용관련 경제적 이익의 상실을 포함)이며, 둘째는 환경회복비용 및 방제조치비용 등이다. 원배법에서는 전자의 손해와 관련하여 종류별로 구분하여 유형적으로 규정하지 않고 일반적 형태로 제시하고 있다. 따라서 사고가 발생한 경우에는 법문상의 ‘작용’과 ‘손해’ 간의 상당인과관계를 기초로 개별 사례마다 손해의 내용을 확정하고 그에 따른 배상의 범위를 결정해야 하는데 이는 피해자의 보호 취지

91) 가. 중대한 환경 손상을 원상회복하기 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」 등 관계 법령의 계획에 따라 취하였거나 취하여야 할 조치 비용

나. 원자력사고의 발생으로 인한 손해나 비용을 경감·최소화하기 위하여 또는 원자력사고를 일으킬 중대하고도 긴박한 위험으로 인한 손해나 비용의 발생을 방지·최소화하기 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」 또는 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 등 관계 법령에 따른 계획에 따라 취하여진 방제조치 비용(방제조치로 인한 추가적 손실이나 손해를 포함한다)

에 적합하지 아니한 입법형식이라 생각된다. 그리고 후자의 손해는 해석상 전자의 손해의 일 유형으로 보이는데 이와 같은 이원적인 원자력손해의 개념 정의는 바람직하지 않다고 본다. 이러한 입법태도는 원자력손해에 관한 정의에 있어서 이를 유형별로 나누어 규정하고 있는 개정 비엔나조약과 궤를 달리하는 것이다.⁹²⁾

원자력손해는 원자력사고로 인한 인적손해와 물적손해를 포괄하고 있다. 다만 물적피해는 경제적 이익 일반이 아니라 환경이용과 관련된 경제적 이익에 국한되고 있다는 점에서 물적손해의 개념을 제한적으로 받아들이고 있다. ㉠ 인적손해와 관련, 대규모 원자력사고가 발생하여 사상자가 발생하거나 방사능의 피폭으로 인한 신체상해 또는 질병이 발생한 경우 원자력손해의 범위에 당연히 포함되며 이때 모체 안의 태아에게 발생한 손해도 포함한다. 이 경우 즉시 손해가 발생한 경우뿐만 아니라 일정 기간 경과 후 손해가 발생하더라도 포함하며 장기간의 치료비용도 포함한다. 또한 원자력사고와 타 종류의 사고가 병발하여 손해를 발생하였는데 각 사고의 기여도를 명백하게 분리할 수 없는 경우에는 모든 손해를 원자력사고에 의한 것으로 간주한다. ㉡ 물적손해와 관련, 원자력사고로 인하여 발생하는 화재, 폭발, 오염 등으로 인한 손해도 당연히 포함한다. 토양오염으로 함께 오염되는 농작물, 가축 등도 피해 범위에 속한다. 원자력사고가 발생한 오염지역의 정화에 소요되는 비용도 포함하며 오염손해를 방지하거나 최소화하기 위하여 들어간 비용도 손해방지조치비용으로서 손해의 범위에 포함된다. ㉢ 원자력사고 시 방사능의 외부 누출 위험이 있는 경우 행정기관은 인근 주민이나 기업에게 피난명령을 발하게 되는데, 이 경우 피난주민이나 기업이 입게 되는 손해(예: 숙박비, 교통비, 휴업손해 등)와 관련 행정기관이 지출한 비용도 배상범위에 포함되는지 문제된다. 미국의 Price-Anderson법은 1988년 개정에서 이런 피난비용 등을 원배법의 배상 범위에 포함하고 있으며, 우리 원배법 또한 명문의 규정은 없지만 상당인과관계 있는 손해는 원자력손해에 포함된다

92) 함철훈, 앞의 책 「원배법」, 382-383면 참조.

는 일반적 규정의 입법태도에 비추어 위 피난비용도 손해에 포함된다고 봄이 타당하다.

다만 원배법의 책임요건 중 원자력손해 개념이 불명확하여 결국 민법상 법리를 활용하여 개별 사안마다 상당인과관계를 기초로 손해의 내용을 다시 확정해야 한다. 따라서 원자력손해의 유형을 원배법 내지 시행령 등에 명시하거나 적어도 예시화하여 원자력손해 해당 여부에 대한 혼란을 최소화할 필요가 있다. 한편 원배법 제2조 제1항 제2호 단서에 따르면 법문상 종업원의 업무상 손해를 원배법상 손해배상책임 대상에서 제외하고 있는데 이는 종업원이 업무상 받은 손해는 1차적으로 ‘산업재해보상보험법’에 의하여 전보됨을 근거로 한다. 그러나 산재보험의 전보범위는 인적손해에 국한되며 소멸시효도 단기(3년)로 규정되어 있기 때문에 원배법에 비하여 피해자인 종업원의 권리구제에 제한적이다. 따라서 원자력시설 종업원이 업무상 받은 손해도 포함되도록 원자력손해 개념을 확대해야 한다고 본다.

다. 배상책임자

원자력손해에 대해서는 원전사업자만이 배상책임을 부담한다(책임집중의 원칙). 원전사업자란 원자력법과 관련하여 국가가 해당 시설의 사업자로서 지정하거나 인정한 자를 의미한다. 구체적으로 ① 원자로 및 관계시설의 건설허가 또는 운영허가를 받은 자, ② 대한민국 항구에 입항이나 출항의 신고를 한 외국원자력선운항자, ③ 가공사업(변환사업을 포함한다)의 허가를 받은 자, ④ 사용후핵연료처리사업의 지정을 받은 자, ⑤ 핵연료물질의 사용허가를 받은 자, ⑥ 폐기시설 등의 건설·운영 허가를 받은 자, ⑦ 원자력관련법 등에 따른 원자력연구개발기관, 원자력 관련용역기관 및 제품생산기관, 원자력안전전문기관을 말한다(동법 제2조 1항 3호). 위 규정은 원전사업자가 부담하는 엄격한 책임 내용에 비추어 열거주의 방식을 채택했다고 평가된다.⁹³⁾

그런데 시장형공기업인 한국수력원자력(주)이 독점적으로 원전을 운영 중인 우리나라 현실에 비추어 볼 때 해당 공기업의 소유권을 가지고 경영 전반에 영향력을 행사하는 국가 또한 상법상 업무집행지시자(제401조의2)로 간주하여 배상책임자로 볼 수 있는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다. 생각건대 상법상 업무집행지시자는 이사의 일종의 배임행위를 전제로 그에 기여한 책임을 묻는 것인데 시설책임이자 상태책임인 원전의 민사책임과는 그 성격을 달리하므로 국가를 원전사업자의 업무집행지시자로 보는 것은 무리다. 또한 원자력손해배상 보상계약 및 원조 등을 통해 국가 또한 피해자의 구제를 위하여 일정 부분을 담당하는바 정부를 직접적인 배상책임자로 인정하는 것은 타당하지 않다.

2. 책임 내용

가. 손해배상청구권

원자로의 운전 등으로 발생한 원자력사고로 인해 인적·물적 피해를 입은 자는 원전사업자에 대하여 손해배상청구권을 가진다. 이때 피해자는 손해배상 청구에 있어 다른 채권자보다 우선하여 변제를 받을 권리가 있다(동법 제8조 1항). 이는 원자력사고로 인한 피해자를 원전사업자의 타채권자보다 더욱 두텁게 보호하기 위함이다. 이때 피해자의 우선변제권 의미와 관련하여 원배법에 특별히 규정된 바가 없으므로 일반사법상 유추해석을 통하여 그 의미를 판단할 수 있다.

일반적으로 우선변제효력은 담보물권성에 기하여 인정되거나(민법 제303조, 제329조, 제356조 등) 대항력 있는 등기 등을 통해 채권의 물권화를 인정하는 경우,⁹⁴⁾ 그리고 법률상 특수한 순위를 규정하는 경우⁹⁵⁾에 인

93) 차성민, 앞의 논문, 221면.

94) 예를 들어 부동산임차권이 등기된 경우(민법 제621조), 주택임대차보호법에 의해 주택임차인이 대항요건을 갖춘 경우(동법 제3조, 제3조의2) 등.

정된다.⁹⁵⁾ 원자력손해배상청구권은 채권에 불과하고 대항력 확보를 위한 다른 방법이 없음에 비추어 위 청구권의 우선변제적 효력은 원배법상 특별히 피해자 구제를 목적으로 규정하고 있다고 봄이 타당하다. 그리고 우선변제권의 실행방법과 관련하여 상법 제777조 선박우선택권 있는 채권 규정을 유추해 볼 수 있다.⁹⁷⁾ 즉, 원자력손해배상청구권자는 일반채권자의 원전사업자 일반재산에 대한 경매 신청 등을 저지할 수는 없고 다만 목적물의 경락대금 배당순위에서 그들보다 우선하여 채권의 만족을 얻을 수 있다. 위험 실현 가능성을 인지하고 감수한 타 채권자와 위험 실현으로 손해를 입은 피해자 간의 형평성을 고려할 때 피해자의 우선순위 배당을 인정하는 것이 손해의 공평한 분배와도 부합한다.

그리고 원자력손해배상 책임보험의 피보험자는 피해자에 대한 손해배상액에 관하여 자기가 지급한 한도 또는 피해자의 승낙이 있는 한도 내에서만 보험자에 대하여 보험금의 지급을 청구할 수 있다(동조 2항). 원자력손해배상 책임보험 계약의 보험금 지급청구권은 이를 양도하거나 담보로 제공하거나 압류할 수 없다. 다만, 피해자가 손해배상청구권에 관하여 압류하는 경우에는 그러하지 아니하다(동조 3항). 사회보장적 차원에서 피해자나 그 유족을 보호하기 위하여 보험금 지급청구권을 양도하거나 담보제공 또는 압류할 수 없도록 한 것이다.

현행 원배법상 손해배상의 종류, 범위, 절차 등에 대한 명문 규정이 없기 때문에 원전사업자에게 원자력손해배상 책임을 귀속시키기 위해서는 원자력사고로 발생한 손해 중에서 배상 범위 내에 속하는 손해를 결정하

95) 근로자의 임금채권의 우선특권(근로기준법 제37조 제2항), 임대차에서 소액보증금의 우선특권(주택임대차보호법 제8조), 조세우선택권(국세기본법 제35조 제1항) 등.

96) 지원림, 앞의 책, 446-447면.

97) 제777조(선박우선택권 있는 채권)

- ① 다음의 채권을 가진 자는 선박·그 속구, 그 채권이 생긴 항해의 운임, 그 선박과 운임에 부수한 채권에 대하여 우선특권이 있다.
4. 선박의 충돌과 그 밖의 항해사고로 인한 손해, 항해시설·항만시설 및 항로에 대한 손해와 선원이나 여객의 생명·신체에 대한 손해의 배상채권
- ② 제1항의 우선특권을 가진 선박채권자는 이 법과 그 밖의 법률의 규정에 따라 제1항의 재산에 대하여 다른 채권자보다 자기채권의 우선변제를 받을 권리가 있다. 이 경우 그 성질에 반하지 아니하는 한 민법의 저당권에 관한 규정을 준용한다.

는 규범적 판단이 행해져야 한다.⁹⁸⁾ 이를 위해 비록 원배법상 준용규정이 없더라도 일반법인 민법 규정을 준용하거나 유추적용하여 원자력사고와 상당한 인과관계가 있는 원자력손해에 대하여 배상책임을 부담하도록 하는 것이 다수 견해이다. 그런데 원배법상 손해배상책임을 위험책임으로서 독자적인 책임법리라 할 수 있는데⁹⁹⁾ 민법상 과실책임법리에 기초한 불법행위 및 채무불이행 관련 규정을 그대로 준용하는 것이 타당한지 문제된다. 이와 관련된 자세한 논의는 ‘제4장 민법상 손해배상책임’에서 함께 검토하기로 한다.

나. 손해배상조치

원배법은 원전사업자로 하여금 ‘손해배상조치’를 취하도록 하면서 이를 취한 후가 아니면 원자로 운전 등을 재개할 수 없다고 규정하고 있다(동법 제5조 1항). 그리고 원전사업자의 손해배상조치 방법으로 원자력손해배상 책임보험계약 및 원자력손해배상 보상계약의 체결 또는 공탁을 규정하고 있다(동조 2항).

보험종류	가입대상	보상한도액	연간보험료	가입처
원자력 재산보험	원전 전 설비	10억 불 (연간/사고당)	약 176억 원	한국원자력보험“폴”
원자력손해배상 책임보험	제3자 대인·대물 손해 배상	3억 SDR (부지당)	약 139억 원	한국원자력보험“폴”
원자력손해배상 보상계약		3억 SDR (부지당)	약 47억 원	원자력안전위원회

<표3-2> 한수원(주) 주요 손해보험 가입현황¹⁰⁰⁾

98) 이창규, “원자력손해배상법상 손해배상의 범위에 관한 소고”, 「KHU 글로벌 기업법무 리뷰」 제3권 제2호, 경희대학교 법학연구소, 2010, 80면.

99) 앞의 제2장 제2절 원전의 민사책임 법적성격 - 위험책임 내용 참조.

100) 국회예산정책처, 2011 회계연도 공공기관 결산 평가 보고서, 2012. 7, 참조.

이와 같이 손해배상조치를 규정함으로써 피해자 보호를 강화하는 한편 거액의 배상액을 보험료 등에 의하여 처리할 수 있게 함으로써 원전사업자도 보호하여 원자력산업의 발전을 장려하고 있다. 이들 방법 중 현실적으로 공탁에 의한 방식은 거의 사용되지 않고 있으며 원자력손해배상 책임보험계약과 원자력손해배상보상계약을 동시에 체결하는 방식으로 이루어지고 있다.

원자력손해배상 책임보험계약이란 ‘원전사업자에게 손해배상책임이 생겼을 때 일정한 사유로 인한 원자력손해를 배상함으로써 생기는 손실을 보험자(보험업법에 따라 책임보험을 경영할 수 있는 자로 한정함)가 이를 보전할 것을 약정하고, 보험계약자는 보험자에게 보험료를 지급할 것을 약정하는 계약을 말한다(동법 제7조 1항). 그리고 원자력손해배상 책임보험은 원전사업자가 원전의 가동을 통한 사업 활동을 하기 전에 부보할 것이 요구되는 강제보험으로서 피해자 보호를 위해 규제기관인 원자력안전위원회가 조건부 승인을 할 수 있다(원배법 제7조 제2항). 책임보험 계약은 원전사업자와 일반 보험회사 간에 체결되는데 적은 수의 원자력시설에 대하여 보험의 일반원칙인 대수의 법칙이 적용되기 어렵고, 광범위한 피해 범위와 다수의 피해자 발생 가능성이 있으므로 배상책임보험에서는 인수액에 대하여 거액인 계약의 인수요청이 따른다. 따라서 커다란 보험규모액에 대한 위험을 합리적으로 분산하고 보험업계의 인수능력을 충분히 이용하기 위하여 다수 보험회사가 공동으로 풀(pool)을 형성하여 보험계약이 이루어지고 있다.

원자력손해배상 책임보험은 피보험자인 원전사업자가 피해자에 대하여 손해배상책임을 부담함으로써 입게 되는 간접·무형의 손해를 보상하는 것을 목적으로 하는데 이때의 손해는 원전사업자의 불특정 전체 재산을 감소시키는 결과를 가져온다는 점에서 전재산을 보험의 목적으로 볼 수 있다.¹⁰¹⁾ 이때 원전사업자가 제3자에게 배상책임을 질 사고가 발생하지

101) 최기원, 「상법학신론(하)」 제13판, 박영사, 2004, 731면; 최준선, 「보험·해상·항공운송법」 제9판, 삼성사, 2015, 279면.

않는 데 대하여 갖는 경제적 이해관계를 위 책임보험의 피보험이익이라 할 수 있으나 이를 사전에 금전으로 평가할 수 없으므로 보험가액은 산정하기 곤란하다. 따라서 보험가액을 전제로 하는 초과보험, 중복보험, 일부보험 등도 원칙적으로 문제되지 아니한다.¹⁰²⁾

원자력손해배상 책임보험의 보험사고가 무엇인지에 대하여 ① 피보험자가 손해배상책임을 질 사고가 발생한 것 자체를 보험사고로 보는 손해사고설, ② 피보험자가 제3자로부터 손해배상청구를 받은 것을 보험사고로 보는 손해배상청구설, ③ 피보험자가 법률상의 배상책임을 지게 된 것을 보험사고로 보는 법률상 책임부담설 등이 있다.¹⁰³⁾ 상법 제722조 제1항에서 “제3자로부터 배상의 청구를 받은 때”에 피보험자에게 사고통지의무를 부담시키는 점 및 제720조 방어비용을 보험자가 부담하는 점을 잘 설명할 수 있는 점에서 손해배상청구설이 타당하다. 따라서 원자력사고로 인하여 피해를 입은 자가 원전사업자에게 손해배상을 청구하는 것이 바로 원자력손해배상 책임보험의 보험사고라 할 수 있다.

보험자는 원전사업자가 보험기간 중의 사고로 인하여 피해자에게 배상책임을 부담하는 경우 이를 보상할 책임이 있다(상법 제719조). 이때 원전사업자의 피해자에 대한 배상채무액이 확정되면 보험자는 그 확정통지를 받은 날로부터 10일 내에 확정된 금액을 보험금액으로서 지급하여야 한다(상법 제723조 제1항, 제2항). 그러나 보험자는 원전사업자가 피해자에게 배상책임을 이행하기 전에는 원전사업자에게 보험금액을 지급하지 못한다(상법 제724조 제1항). 보험자는 3억 SDR 한도 내에서 보상책임을 부담하며 이때 손해보상의 범위에는 원자력사고로 인하여 피해자가 입은 인적·물적 손해뿐만 아니라 원상회복비용 및 방어비용 등도 포함된다(원배법 제2조 제1항 제2호). 원전사업자가 손해방지 및 그 경감을 위하여 지출한 필요하고 유익한 비용은 보험금액을 초과한 경우라도 보험

102) 최준선, 앞의 책, 280면.

103) 정찬형, 「상법강의(하)」 제6판, 박영사, 2004, 660-661면; 최기원, 앞의 책, 733면; 최준선, 앞의 책, 280-281면.

자가 이를 부담하며 피해자가 반드시 재판상 청구를 하지 않더라도 방어 비용이 인정된다.¹⁰⁴⁾ 원전사업자는 제3자에게 배상책임을 질 사고가 발생한 것을 안 때에는 지체없이 보험자에게 그 통지를 발송하여야 하고(상법 제657조 제1항), 제3자로부터 배상청구를 받은 때에는 지체없이 보험자에게 그 통지를 발송하여야 한다(상법 제722조). 통지의 방법에는 제한이 없으나 청구의 중요한 내용을 알려야 하며 만약 이를 게을리하여 보험자의 손해가 증가된 경우 보험자는 그 증가된 손해를 보상할 책임이 없다.¹⁰⁵⁾

원자력손해배상 보상계약이란 ‘원전사업자에게 손해배상책임이 생겼을 때 보험계약에 의하여 보전할 수 없는 원자력손해를 원전사업자가 배상함으로써 생기는 손실을 정부가 보상할 것을 약정하고 정부에 보상료를 납입할 것을 약정하는 계약’을 말한다(동법 제9조 1항).¹⁰⁶⁾ 그리고 보상계약에서 정하는 원자력손해의 범위, 보상금액 및 기타 보상계약에 관한 사항은 ‘원자력손해배상보상계약에 관한 법률’에서 정하고 있다(동조 2항). 이는 원자력손해배상 책임보험계약을 보완하여 민간보험이 인수하지 않는 위험을 원전사업자의 손해배상한도액의 범위 내에서 별도로 정부가 인수하는 것이다. 이에 따를 때 정부가 보상계약에 의하여 보상하는 손실은, 대통령령으로 정하는 정상적인 원자로의 운전 등으로 생긴 원자력손해(원자력보상계약법 제4조 1호)와 이 외의 손해로서 대통령령이 정하는 원자력손해를 원전사업자가 배상함으로써 생기는 손실(보상손실)이다(동조 2호).¹⁰⁷⁾

104) 상법 제680조, 720조; 대판 1995. 12. 8, 94다27076 참조.

105) 대판 1994. 11. 24, 94다2145 참조.

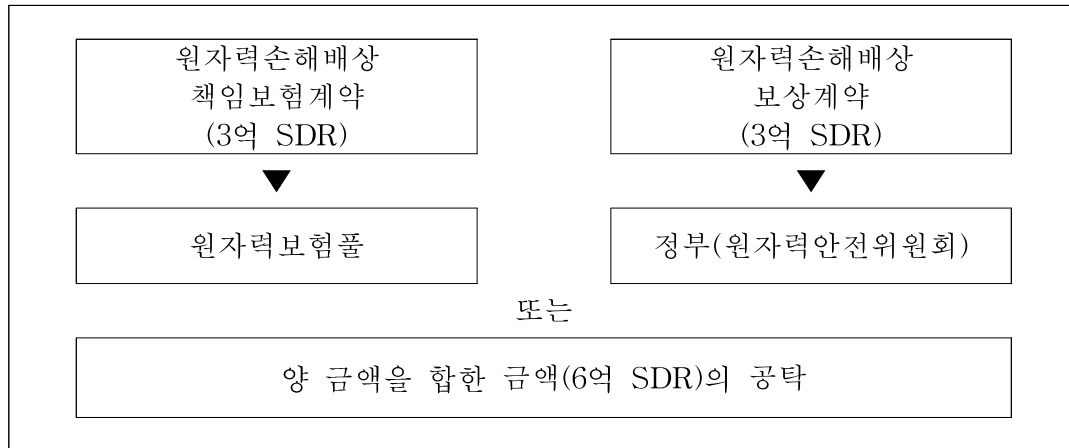
106) 책임보험으로 전보되지 않는 원자력손해로는 원자력손해 중 정상운전으로 인하여 발생하거나 풍수해 또는 지진으로 인하여 발생한 원자력손해, 책임보험기간만료 전에 부득이한 사유로 피해자가 배상청구를 할 수 없었던 손해를 들 수 있다(이영규, 앞의 논문, 249면).

107) 원자력보상계약법 시행령 제2조(정상운전등의 범위등)

① 「원자력보상계약법(이하 "법"이라 한다) 제4조제1호의 규정에 의한 정상운전등은 다음 각 호에 해당하는 것으로 한다.

1. 「원자력안전법」 제26조(제34조에서 준용하는 경우를 포함한다)·제36조제2호·

이러한 보험계약과 보상계약은 상호 보충적 관계에 있다. 여기서 보충적의 의미는 3억 SDR까지 보험계약과 보상계약이 중첩적으로 담보되는 것이 아니라 각각 사유를 달리하면서 담보한다는 것을 말한다.¹⁰⁸⁾



<그림3-3> 우리나라 원전의 원자력 손해배상조치¹⁰⁹⁾

원배법과 원자력보상계약법의 이중구조는 세계에서 우리나라와 일본에만 존재하는 제도이다.¹¹⁰⁾ 이는 원전사업자의 무한책임을 규정한 일본의 제도를 그대로 따른 것으로서 2001년 개정 이후 유한배상주의를 규정한

- 제40조·제46조제2호 및 제50조제1항제1호에 위반되지 아니하는 상태에 있어서의 원자로의 운전등
2. 원자로의 운전등에 사용되는 시설에 손상이 없는 상태에 있어서의 원자로의 운전등
 3. 천재지변 또는 제3자의 행위로 인한 원자력손해의 발생원인이 되는 것이 없는 상태에 있어서의 원자로의 운전등
- ② 법 제4조제2호에 따른 원자력손해는 다음 각 호에 해당하는 것으로 한다.

1. 삭제 <2014.12.9.>
2. 원전사업자가 원자력손해배상책임보험계약(이하 "보험계약"이라 한다)에 의하여 보전받을 수 있는 기간이 만료되기 전까지 원자력손해의 피해자로부터 배상 청구가 없었던 원자력손해. 다만, 원자력손해의 피해자가 부득이한 사유로 배상 청구를 하지 못한 것에 한한다.
3. 「원자력 손해배상법」 제2조제1항제2호 각 목 외의 부분 본문에 따른 중대한 환경손상으로 인하여 환경이용 관련 경제적 이익의 상실
4. 「원자력 손해배상법」 제2조제1항제2호가목에 따른 중대한 환경손상을 원상회복하기 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」 등 관계법령에 따른 조치계획에 따라 취하였거나 취하여야 할 조치 비용

108) 정상근, "원자력 손해배상책임에 있어서 보험계약 및 보상계약의 담보력 문제와 그 개선방안", 「보험법연구」 제11권 제1호, 한국보험법학회, 2017, 6면.

109) 함철훈, 앞의 책, 385면 참조.

110) 장정욱, 앞의 논문, 93면

현행법과 맞지 아니하다는 비판이 있다. 이에 따르면 보상계약과 이를 규율하는 보상계약법은 원칙적으로 책임보험계약액을 초과하는 손해를 전보하기 위하여 원전사업자가 정부와 체결하는 또 하나의 보험계약으로서 원전사업자의 사고억지 노력을 저하시키고 일종의 보조금 역할을 하게 된다고 한다.¹¹¹⁾

하지만 원전사업자의 손해배상책임한도와 보상계약을 결부시켜 무한책임주의 하에서만 보상계약을 인정하는 것은 원전사고 피해배상에서 국가의 개입을 의무로 하는 원자력손해 관련 국제협약 등의 태도에 따를 때 타당하지 아니하다. 무한책임주의 국가뿐만 아니라 유한책임주의를 따르는 국가에서도 원전의 민사책임을 충분히 배상하고 원전산업을 보호하기 위한 입법적 결단으로 자유롭게 국가보상계약을 도입할 수 있다. 그리고 유한책임주의에서 원전사업자의 손해배상책임한도와 보험 등을 통한 배상조치액이 차이가 나는 경우 보상계약을 통하여 피해자를 더욱 두텁게 보호하고 구제할 수 있다. 더구나 국가와 체결한 보상계약을 원전사업자의 사고억지 노력을 저하시키는 원인으로 결부시키는 것은 지나친 논리적 비약이며 실제 원전사고 등이 발생하여 보상금을 받지 않는 한 원전사업자에게 보조금으로서 기능할 수도 없다고 봄이 합리적이다.

다. 구상권의 제한

책임집중의 원칙에 따라 제3자의 고의 또는 과실로 인하여 손해가 발생한 경우에도 원전사업자가 전적으로 배상책임을 부담하며, 다만 제3자에게 고의나 중과실이 있는 경우에만 구상권을 행사할 수 있도록 하고 있다(동법 제4조). 이는 책임집중의 원칙을 관철하고 원자력손해배상책임을 누적화를 방지하며 제3자의 책임을 완화함으로써 원자력산업의 건전한 발전을 도모하기 위한 것이다.¹¹²⁾ 이와 관련하여 제3자의 중과실을

111) 권태형, “원전사고 손해배상제도와 정부보조금 효과: 원전 경제성 논의에 대한 함의”, 「환경정책」 제22권 제3호, 한국환경정책학회, 2014, 41면.

구상권 인정요건으로 든 데 대하여 비판 의견이 있다. 즉, 중과실과 고의의 구별이 용이하지 아니하고 일본의 경우 제3자의 고의에 의한 원자력 사고에 한하여 구상권을 행사할 수 있는 것으로 규정하고 있는 점 등을 근거로 구상권의 요건에서 중과실은 제외해야 한다고 본다.¹¹³⁾ 생각건대 원자력산업의 위험책임 특성상 중과실은 고의에 거의 근접해있다고 볼 수 있고 동법 제4조 2항에서 특약에 의한 배제 등을 인정하고 있는 점 등에 비추어 볼 때 선의 무중과실을 구상권 배제 요건으로 한 현행 조문이 일견 타당하다고 생각된다.

라. 사업자의 면책

원전사업자는 원자력손해가 무력충돌, 적대행위, 내란 또는 폭동에 의해 직접 발생된 것으로 입증된 경우 그 책임을 면한다(동법 제3조 1항 단서). 이와 같이 현행 원배법상 사업자 면책규정은 관련 국제협약들보다 더욱 엄격하게 규정하고 있다. 관련 국제협약들은 대체적으로 이 외에도 ① 원자력시설 자체 또는 건축 중인 원자력시설을 포함하여 해당 시설이 위치한 현장의 다른 원자력시설이나, ② 그러한 시설과 관련되어 사용되거나 사용될 예정인 동일 현장의 재산에 대한 원자력손해에 대해서도 책임을 면제한다. 또한 피해자의 고의 또는 중과실로 인하여 원자력손해의 전부 또는 일부가 발생한 경우 원전사업자는 배상의무 중 전부 또는 일부를 경감받을 수 있다고 한다.¹¹⁴⁾ 생각건대 향후 국제조약 가입을 예정한다고 보면 사업자의 면책범위도 국제협약의 것과 같이 좀 더 확대 규정할 필요가 있다.

한편, 원자력손해가 원전사업자의 경과실로 발생한 경우에 유한책임이 적용되는지 아니면 무한책임이 적용되는지가 원배법 제3조의2 제1항 단

112) 이영규, 앞의 논문, 236면

113) 권용우, 앞의 논문, 170면

114) 차성민, 앞의 논문, 203면.

서¹¹⁵⁾의 해석과 관련하여 문제 된다. 해당 단서 규정의 문구에 충실히 해석한다면 유한책임을 적용해야하는 것으로 보일 수 있으나 이것은 입법자의 의도와 원배법과 민법 간의 관계를 잘못 해석하는 태도라 본다. 원자력손해가 발생한 경우에 피해자는 원배법 제3조 제1항에 따라 위험책임에 입각하여 원전사업자에게 손해배상청구를 할 수 있으며, 원전사업자에게 고의나 과실이 있는 경우 민법 제750조 일반 불법행위로 인한 손해배상책임도 청구할 수 있기 때문이다. 원배법은 피해자의 입증책임 등을 구체해줄 목적으로 입법되었는데 피해자가 입증 부담을 감수하고 민법상 불법행위책임을 묻는 것 자체를 막는 것은 아니다. 따라서 민법 제750조에 기한 손해배상책임 성립 시 과실있는 원전사업자는 무한책임을 부담하는 것과 같이 원배법 제3조의2 단서의 규정도 해석하는 것이 타당하다. 즉, 원배법 제3조의2 제1항 전문의 배상액 제한 규정은 동법 제3조 제1항에 따라 손해배상청구를 하는 경우에 한하여 적용되는 것이지, 청구권의 종류에 관계없이 배상액이 제한된다는 취지로 볼 수는 없다. 따라서 이 단서 규정은 불필요한 규정을 입법한 것이라 봄이 타당하다.¹¹⁶⁾

마. 소멸시효

원배법 제13조의2에서는 원자력손해배상청구권의 행사 기간을 이원적으로 규정하고 있다. 원칙적으로 민법 제766조와 같이 ‘원자력손해 및 손해배상책임을 지는 자를 안 날로부터 3년간’ 또는 ‘원자력사고가 발생한 날부터 10년간’ 행사하지 아니하면 시효로 소멸한다. 하지만 ‘신체상해, 질병발생 및 사망으로 인한 원자력손해배상의 청구권의 경우에는 30년’

115) 제3조의2(배상책임 한도) ① 원전사업자는 원자력사고 한 건마다 3억 계산단위 한도에서 원자력손해에 대한 배상책임을 진다. 다만, 원자력손해가 원전사업자 자신의 고의로 발생하였거나 그 손해가 발생할 염려가 있음을 인식하면서도 무모하게 한 작위 또는 부작위로 인하여 발생한 경우에는 그 배상책임 한도를 적용하지 아니한다.

116) 전경운, 앞의 논문 “원자력손해 배상책임에 관한 일고찰”, 281면.

으로 시효기간을 확장하고 있다. 이처럼 생명·신체와 관련된 인적손해에 대해 시효기간을 30년으로 연장하는 이유는 원자력사고로 인한 인적손해의 경우 오랜 기간 잠복하여 나타나는 특성(만발성)을 감안하여 피해자 법익구제의 실효성을 높이기 위한 것이다. 이는 1997년 비엔나조약의 태도를 국내법으로 수용한 것으로 평가된다.¹¹⁷⁾

이러한 장기 잠복형 손해배상문제를 합리적으로 해결하는 방안으로 크게 ① 손해배상청구권의 기산점을 합리화하는 방식(예: 제조물책임법)과 ② 손해배상청구권의 시효기간을 장기화하는 방식이 있는데 원배법은 후자를 채택하고 있다. 그런데 최근 건설·운영 중인 원자력발전소의 상업 운전 기간(60년)과 그 해체 및 사용 후 핵연료 처리기간 등을 고려할 때, 피해자의 손해배상청구권 시효기간을 30년으로 연장하더라도 여전히 피해자의 권리행사에 사각지대가 생길 가능성이 있다. 따라서 제조물책임법 제7조 2항 단서와 같이 ‘신체에 누적되어 사람의 건강을 해하는 물질에 의하여 발생한 손해 또는 일정한 잠복기간이 경과한 후에 증상이 나타나는 손해에 대해서는 그 손해가 발생한 날부터 기산’하는 방식으로 만발성 인적손해의 소멸시효 기간을 규정하는 것이 피해자 구제에 더욱 효과적이라고 본다.

3. 현행 원배법 상 손해배상조치 관련 쟁점 검토

가. 피해자의 보험금 및 보상금 직접청구권

원전사업자의 책임집중원칙과 관련하여 피해자 또한 반드시 원전사업자에게만 손해배상을 청구해야 하는지, 아니면 원전사업자 외에 보험자나 국가에 대해서도 직접 손해배상청구권을 행사하여 보험금이나 보상금을 청구할 수 있는지 문제 된다. 직접청구권은 피해자에게 손해전보를

117) 이영규, 앞의 논문, 245면.

중첩적으로 보장하여 권리구제 가능성을 높여줄 뿐만 아니라 보험계약 또는 보상계약을 통해 배상의무 이행을 예정하고 있는 보험자 및 국가로부터 신속한 피해구제를 받도록 하는 장점이 있다. 하지만 원배법 상 피해자에게 책임보험자에 대한 보험금 직접청구권을 규정하지 않고 있으며 법률 또는 약관에서 특별히 인정하는 경우에만 판례는 제3자의 직접청구권을 인정하는 태도를 보이고 있다.¹¹⁸⁾ 따라서 책임보험금 직접청구권과 관련하여 상법 제724조 제2항의 준용 여부가 문제 된다. 한편 보상금 직접청구권과 관련하여 원전사업자와 국가 간에 체결한 원자력손해배상 보상계약을 제3자를 위한 계약으로 볼 수 있는지가 문제 된다.

1) 원자력손해배상 책임보험금 직접청구권

피보험자가 책임을 질 사고로 입은 손해에 대하여 보험금액의 한도 내에서 보험자에게 직접 보상을 청구할 수 있는 제3자의 권리를 직접청구권이라 한다(상법 제724조 제2항). 가해자인 피보험자가 보험금을 타에 유용하지 못하게 하고 보험금이 피해자 이외의 자에게 귀속하는 것을 방지하여 피해자 구제 효과를 높이기 위한 취지에서 인정된다. 원배법의 경우 자동차손해배상 보장법과 같이 상법 규정을 준용하고 있지 않지만¹¹⁹⁾ 원자력손해에 대한 책임집중 원칙과 관련하여 상법 일부 규정 및 제조물 책임법의 적용을 명시적으로 배제하고 있는 입법규정 형식에 비추어 별도 적용제외 규정이 없는 상법 제724조 제1항의 직접청구권 규정은 직접적용 가능하다고 볼 수 있다. 따라서 원자력사고로 인해 피해를 입은 자는 책임보험자를 상대로 원자력손해배상 책임보험금을 직접 청구

118) 대판 1988. 12. 13, 87다카3166; 同 대판 1992. 11. 27, 92다12681.

119) 제10조(보험금등의 청구) ① 보험가입자등에게 제3조에 따른 손해배상책임이 발생하면 그 피해자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보험회사등에게 「상법」 제724조 제2항에 따라 보험금등을 자기에게 직접 지급할 것을 청구할 수 있다. 이 경우 피해자는 자동차보험진료수가에 해당하는 금액은 진료한 의료기관에 직접 지급하여 줄 것을 청구할 수 있다.

할 수 있다. 이때 손해배상 범위가 판결 등으로 확정된 경우에는 그 확정 범위 전부를 구할 수 있으나, 확정판결에 의하지 아니하고 피보험자와 피해자 사이의 서면에 의한 합의로 배상액이 결정된 경우에는 보험회사는 약관에서 정한 기준에 따라 보험금을 지급할 의무가 있다.¹²⁰⁾

법적 성질과 관련하여 직접청구권을 보험자에 대한 손해배상청구권으로 보는 견해(손해배상청구권설)와 법률의 규정에 따른 보험금청구권으로 보는 견해(보험금청구권설)이 있으며, 판례는 일관된 입장을 취하지 않고 있으나 근래에는 이를 손해배상청구권으로 보고 있다.¹²¹⁾ 이 법적 성질 견해에 따라 직접청구권의 소멸시효 기간 및 기산점도 달리 판단된다. 즉, 손해배상청구권설에 따르면 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년 또는 불법행위가 있었던 때로부터 10년의 시효가 진행된다고 보지만, 보험금청구권설에 의하면 보험사고가 확정된 때, 즉 보험자가 손해배상청구를 받은 때로부터 기산하여 3년의 시효기간이 진행된다고 한다. 생각건대 직접청구권은 보험계약으로부터 유래한 것이 아니라 불법행위법적 성질을 지니고 법률에 의해 제3자가 행사하는 권리이므로 이를 보험금청구권으로 볼 수 없고, 다만 보험자가 피보험자의 손해배상채무를 중첩적으로 인수한 결과 인정되는 손해배상청구권으로 보는 것이 타당하다.¹²²⁾ 따라서 원자력손해배상 청구권자는 책임보험자를 상대로 원전사업자의 행위로 인해 손해가 발생했음을 안 날로부터 3년 또는 불법행위가 있는 날로부터 10년 내에 손해배상을 직접 청구할 수 있다. 단, 원배법상 소멸시효 특별규정에 따라 신체 상해, 질병 발생 및 사망으로 인한 원자력손해배상청구의 경우에는 원자력사고가 발생한 날로부터 30년으로 직접청구권의 시효기간이 연장된다고 봄이 타당하다.

피해자의 가해자에 대한 손해배상청구권은 민법 제750조 등에 의하여

120) 대판 1995. 11. 7, 95다1675.

121) 김성태, “직접청구권의 성질과 시효”, 「상사판례연구(II)」, 박영사, 1996, 189-192면; 최준선, 앞의 책, 289-291면; 최기원, 앞의 책, 738면; 대판 1993. 4. 13, 93다3622(보험금청구권설); 대판 2005. 10. 7, 2003다6774 등(손해배상청구권설).

122) 최준선, 앞의 책, 291면.

발생하고 보험자에 대한 직접청구권은 상법 제724조에 의하여 인정되는 등 법적 근거가 상이하여 양 청구권은 독립하여 병존한다. 따라서 원자력손해 피해자가 어느 것을 먼저 행사하는지는 자유이며 다만 원자력손해 피해자가 직접청구권을 행사하여 보상을 받으면 원전사업자의 손해배상책임은 소멸한다.¹²³⁾ 원전사업자와 피해자는 보험자에게 각각 보험금 청구권과 직접청구권을 행사할 수 있는데 원자력손해 피해자의 직접청구권이 피보험자의 보험금청구권에 우선한다(상법 제724조 제2항).¹²⁴⁾ 따라서 보험자가 지급거절권을 포기하고 원전사업자에게 보험금을 지급하더라도 보험자는 이로써 원자력손해 피해자의 직접청구권 행사에 대항하지 못한다.¹²⁵⁾

2) 원자력손해배상 손실보상금 직접청구권

원자력손해배상 보상계약은 책임보험으로 보전할 수 없는 원자력손해를 배상함으로써 원전사업자가 입는 손실을 정부가 보상할 것을 약정하고 반대급부로 원전사업자는 정부에게 보상료를 납입할 것을 약정하는 계약을 말한다(원배법 제9조 제1항). 이때 원전사업자의 행위로 인하여 손해를 입은 제3자(피해자)가 국가에게 직접 손실 보상금을 청구할 수 있는지 여부와 관련하여 민법 제539조의 ‘제3자를 위한 계약’의 적용이 문제된다. 제3자가 국가에게 손실 보상권을 취득하는 것은 채권양도 방식에 의해서도 가능하지만(민법 제450조 이하) 채권양도의 경우 채권은 이미 존재하는 것이 원칙이고 양도인은 채권관계에서 완전히 제외되는 바 이는 원자력손해를 배상함으로써 장래에 발생할 보상금 청구권을 제3자가 국가를 상대로도 직접 청구할 수 있도록 하려는 취지와 어울리지 않는다.

123) 대판 1975. 7. 22, 75다153; 同 대판 2004. 8. 20, 2003다1878.

124) 대판 1995. 9. 26, 94다28093.

125) 정찬형, 앞의 책, 668면.

민법 제539조의 요건으로 반드시 요약자와 낙약자 사이에 제3자 수익 약정이 있어야 한다. 즉, 일방당사자가 제3자에게 이행의무를 지며 제3자는 그에 상응하는 이행청구권을 취득함이 약정되어야 하며 이는 명시적 또는 묵시적으로 가능하다. 다만 어떤 계약에서 제3자에게 직접 채권을 취득시키려는 약정이 있었는지, 아니면 단순히 채무자에게 제3자에 대하여 이행의무를 부담시키는 것인지를 구별하는 것은 계약해석의 문제로서 계약해석에 의해서도 당사자의 의사가 명확하지 않은 경우에는 이행인수로 해석하는 것이 타당하다.¹²⁶⁾

제3자의 권리는 낙약자에 대하여 계약의 이익을 받을 의사 표시를 한 때 발생한다(민법 제539조 제2항). 이러한 수익의 의사표시는 제3자를 위한 계약의 성립요건이나 효력발생요건이 아니고 수익자(제3자)가 권리를 취득하기 위한 요건으로서 일신전속권이 아니어서 상속·양도·채권자대위권의 대상이 된다. 수익의 의사표시는 관념의 통지에 해당하며 명시적 또는 묵시적으로 할 수 있다.¹²⁷⁾ 민법 제540조에서는 낙약자가 수익자에게 상당기간을 정하여 수익할 것인가의 여부에 대한 확답을 최고하였으나 그 기간 내에 확답을 받지 못한 경우 수익을 거절한 것으로 보지만, 이 규정을 원자력손해배상 보상금 직접청구권에 적용하는 것은 피해자 구제에 바람직하지 않을 뿐만 아니라 확답을 받지 아니한 상태로 인해 낙약자가 받는 법적 불안정성이 크지 않으므로 적용되지 않는다고 봄이 타당하다. 수익의 의사표시 후에는 계약당사자는 제3자의 권리를 변경·소멸시키지 못하는데(민법 제541조) 이는 당사자의 의사에 기한 변경·소멸을 할 수 없다는 취지에 불과하다.¹²⁸⁾

원전사업자(요약자)와 국가(낙약자) 간에는 원배법 제9조에 따라 유효한 보상계약이 체결되어 있다. 이들 간에 피해자(수익자)에게 손실 보상권을 직접적으로 취득시키려는 의사가 있는지 여부가 문제되는데 명문상

126) 이은영, 「채권각론」 제4판, 195면.

127) 이은영, 「채권각론」 제4판, 201면.

128) 양창수·김재형, 「계약법」 제2판, 박영사, 2016, 782면.

이를 인정하는 규정이나 약관 등이 없으므로 결국 계약해석을 통해 결정해야 한다.¹²⁹⁾ 생각건대 원배법 및 원자력보상계약법의 입법목적, 피해자 구조 및 피해확대 방지를 위한 조치의무(원배법 제14조) 등에서 국가 또한 원자력사고 피해자를 구제할 의무가 있음을 밝히고 있지만 이것이 피해자로 하여금 국가에 대하여 손실 보상금을 직접 청구할 수 있도록 하는 근거로 볼 수는 없다. 그리고 원전사업자의 피해배상 이전에는 국가에게 손실 보상금 지급의무가 발생하지도 않을뿐더러 피해배상금이 확정되기 이전에는 장래에 지급할 손실 보상금 또한 구체화되지 아니한다. 이 경우 어디까지나 해당 손해에 대한 일차적 배상책임은 원전사업자가 부담하고 국가는 그 배상책임 이행에 따른 원전사업자의 사업영위를 돕는데 주된 역할이 있을 뿐 국가가 피해자에 대한 원전사업자의 배상책임을 병존적으로 인수한다는 의미로 볼 수는 없다. 따라서 원자력사고 피해자는 원자력손해에 대하여 국가에게 원전사업자에게 지급 예정인 손실 보상금을 직접 자기에게 지급할 것을 청구하는 것은 가능하지 않다.

나. 원배법 상 손해배상책임한도의 조정 문제

최근 원배법과 관련하여 가장 큰 이슈는 원전사업자의 손해배상책임 한도를 폐지하여 무한책임을 지도록 하게 하거나 한도를 대폭 상향하여 원전사업자의 손해배상책임 범위를 더 넓게 인정하려는 것이다. 이와 관련하여 이미 2017년에 개정법안이 발의되어 있고 정부 주관 부서인 원자력안전위원회에서도 2018년도 업무계획 보도자료를 통해 이를 추진할 의사를 공표하였음은 전술한 바와 같다.¹³⁰⁾ 두 개정안은 원전사업자의 손해배상책임 범위를 확대함으로써 만일의 원전사고 시 피해자들이 입은 손해를 보다 면밀하게 배상하고, 현행법상 원전사업자 배상책임한도 이상의 피해에 대하여 정부의 부담을 덜어주는 것을 제안이유로 하고 있

129) 지원립, 앞의 책, 1363면; 대판 2006. 9. 14, 2004다18804.

130) 제1장 제1절 연구의 목적 내용 참조.

다.¹³¹⁾ 한도 폐지와 달리 한도 상향안은 현행 원전사업자의 유한책임제를 유지한다는 점에서 법 개정의 영향이 상대적으로 적으므로 우선 한도 폐지안(무한책임제)의 타당성을 살펴본 후 한도 상향안(유한책임제)의 적정성을 검토하도록 한다.

1) 손해배상책임한도 폐지의 타당성 여부

우리나라 원배법 제정 당시 원전사업자의 책임을 특별히 제한하는 규정을 두지 않음으로써 무한책임제를 채택하였다. 이후 2001년 개정법에서 원자력손해배상에 관한 국제규범의 강화추세에 적극 대처하고 국내 원자력손해배상제도를 국제수준으로 제고하기 위하여 원전사업자의 배상책임한도를 국제기준에 부합하도록 1 원자력사고당 3억 SDR로 제한하는 규정을 새로 도입하였고 현재까지 계속 유한책임제를 유지하고 있다.¹³²⁾ 이러한 손해배상책임한도의 유지 여부와 관련하여 견해의 대립이 있다.

① 무한책임주의(폐지론)은 원배법 상 손해배상책임 한도를 폐지하여 원전사업자에게 원자력손해 전부를 부담하도록 하는 입장이다. 배상 한도를 넘는 원전사고에 대한 손해배상책임의 부담 주체와 금액이 명확하지 않고, 일본·독일·스위스 등은 무한책임제를 하고 있음을 근거로 한다. 세계 각국의 원배법 중에서 일본은 세 번째로 높은 배상조치액을 규정하였으나 일본 후쿠시마사고의 피해액을 감당할 수 없었다는 실제 사례와 함께 손해한도 이상의 피해를 국가가 공적자금으로 보상하는 것은 원전사업자의 안전 불감증을 유발할 수 있다는 우려 등도 주요 이유이다.¹³³⁾

131) 박정 의원(대표 발의) 등 13인, 원자력 손해배상법 일부개정법률안(의안번호 10217), 2017. 11. 17. 발의; 김상희 의원(대표 발의), 원자력 손해배상법 일부개정법률안(의안번호 7459), 2017. 6. 19. 발의.

132) 원자력손해배상법(법률 제6350호, 2001. 1. 16, 일부개정) 개정이유, 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>(2018. 4. 3. 방문).

133) 장정욱, 앞의 논문, 108-109면.

② 유한책임주의(유지론)은 원배법 상 손해배상책임 한도를 정하여 피해자 구제 및 원전산업의 건전한 발전을 도모하려는 입장이다. 미국을 포함한 대부분의 국가와 원자력 손해배상 관련 국제협약에서 유한책임을 따르고 있고, 무한책임주의 국가에서도 원전사업자가 실제 배상해야 하는 금액은 무한한 것이 아니라 배상조치액으로 한정하고 있음을 근거로 한다.¹³⁴⁾ 유한책임주의가 원전사업자로 하여금 장래의 손해배상 부담금액을 예측가능하게 하여 원전산업이 안정적으로 발전할 수 있도록 일정 금액 이상의 손해에 대해서는 원전사업자의 책임을 면제하기 위해 도입된 점도 주된 근거이다.¹³⁵⁾

손해배상조치를 정함에 있어 원전사업자의 책임 범위를 의미하는 ‘손해배상한도액’과 원전사업자가 보험 등을 통해 구체적 손해배상능력을 확보해야 하는 의무범위를 뜻하는 ‘손해배상조치액’이 있다. 원전사고 등을 대비한 책임보험에 가입하기 위해서는 보험금액 및 보험요율을 산정하는데 반드시 구체적인 배상조치액 한도가 결정되어야 하고 이는 무한책임주의 국가에서도 인정하여 양 견해 모두 배상조치액을 규정하고 있으며 이를 넘는 초과 부분에 대하여 국가의 책임 부담을 인정하고 있다. 따라서 양자의 차이는 무한책임주의의 경우 원전사업자에게 손해배상조치액을 초과한 손해에 대해서도 원배법 상 책임을 부담함을 규정함으로써 유한책임주의보다 더욱 중한 주의의무를 부과한다는 점에 있다고 할 수 있다.¹³⁶⁾ 이런 점에서 원전사업자에게 사고방지 경각심을 높인다는 주장은 일리가 있지만, 무한책임주의가 유한책임주의에 비해 피해자 구제에 더욱 효과적이라고 볼 근거는 아닌 것으로 판단된다. 무한책임주의에 따르더라도 원전사업자의 무한책임 범위와 배상조치액 한도 간에 간극이 생기게 되는데 배상조치액을 초과한 손해를 실제로 배상하는 방법이 모호한 점은 여전하기 때문이다.

134) 김민훈, 앞의 논문, 155면.

135) 김성환, 앞의 논문, 56면.

136) 김성환, 앞의 논문, 55면; 김민훈, 앞의 논문, 155면.

그리고 무한책임주의는 원전사업자와 피해자 간 손해의 공평한 분배와 관련해서도 문제가 있다. 현행 원배법은 특별히 허용된 위험시설인 원전을 설치·관리하는 원전사업자에게 무과실책임 및 책임집중원칙을 부담시켜 피해자 법익을 보호하고 원전사업자의 방어권을 제한하고 있다. 다만 이와 반대급부로 무과실책임에서 오는 원전사업자의 배상책임 리스크를 손해배상한도액을 기준으로 예측가능하게 하여 당사자대등주의와 피해자의 권리구제 이상을 함께 구현하고 있다. 만약 무한책임주의가 도입될 경우 원전사업자에게 무제한의 무과실책임을 부담시키는 것은 오히려 원전사업자의 법익을 지나치게 제한하는 것이라 볼 수 있다.

무한책임주의에서는 유한책임주의에 대하여 손해배상책임 한도를 초과한 원자력손해에 대한 배상책임 주체가 명확하지 않다는 비판을 하고 있지만 이는 옳지 않다. 왜냐하면 책임한도까지는 특별법인 원배법이 우선 적용되고 그 한도를 초과한 손해는 민사법 일반으로 돌아가서 원전사업자는 불법행위책임 등을 여전히 부담한다고 볼 수 있기 때문이다. 이런 측면에서 설령 피해자가 원배법에 따라 실제로 발생한 손해보다 다소 적은 금액을 배상받더라도 이로 인한 불이익은 과실에 대한 증명책임을 부담하지 않는다는 이익으로 어느 정도 상쇄된다 할 수 있다. 손해배상책임 한도액을 설정하는 것은 위험책임의 범위에 대한 제한일 뿐 피해자가 받을 수 있는 배상 자체에 대한 제한이 아니다.¹³⁷⁾ 그러므로 원전사업자의 손해배상책임 한도를 폐지하고자 하는 개정입법안 및 폐지론 주장은 타당하지 아니하다고 본다.

2) 손해배상책임한도 상향의 적정성 여부

현재 국회에서 발의된 원배법 상 유한책임 한도 상향안에 의하면 현행 3억 SDR에서 9억 SDR로 대폭 상향하는 것을 내용으로 한다. 이를 통해

137) 이제우, 앞의 논문 “우리 민사법상 위험책임에서의 손해배상 범위에 관한 비판적 고찰” 283면.

원전사업자의 사고예방 경각심을 높이고 원전사고 시 자기책임의 원칙에 따라 원전사업자의 책임범위를 확실히 하여 피해자의 손해전보를 충실히 하는 것을 목적으로 한다. 책임한도를 상향하자는 주장은 크게 책임한도액 자체를 높이는 것과 배상조치액을 높이는 것, 그리고 부지주의 대신 원자로 1호기 당 손해배상책임한도를 설정하는 것(호기주의) 등에서 기존 법규상 문제점을 지적하고 있다. 구체적으로 현행 원배법상 책임한도인 1부지 당 3억 SDR은 다른 주요 원전국가들에 비해 책임한도가 낮아서 대형 원전사고 시 피해자들의 손해전보에 불리할 우려가 있다고 한다. 다음으로 책임보험 및 보상계약 등을 통한 배상조치액도 3억 SDR로써 이 역시 후쿠시마원전사고 같은 원전사고 시 손해전보에 미흡하다고 본다. 마지막으로 현행법상 1부지 당 3억 SDR의 책임한도가 적용되므로 부지 당 최대 6기의 원자로가 가동 중인 현실에 비추어 보면 실제 1기의 원자로당 5천만 SDR 비율로 손해배상책임한도가 설정된 것으로 볼 수 있는데 이는 원전사업자의 책임범위를 부당히 경감시켜주는 것이라고 본다.

독일, 일본 등 무한책임주의 국가나 미국 등 일부 유한책임주의 국가에서 우리나라보다 책임한도를 높게 정하고 있으나 현행 원전사업자의 손해배상책임한도 자체는 비엔나조약 등을 따른 것으로써 영국, 벨기에, 중국 등 국가들에 비해서는 높게 책정되어 있으므로 그 한도액이 심히 부당하게 낮게 책정되었다고 보기는 어렵다. 그리고 프랑스와 우리나라의 경우 원전사업자가 공기업이어서 다른 원전 강국에 비해 배상책임한도가 조금 낮게 설정되어 있는데 이는 공기업의 특성상 국가 지원이 예정되어 있음을 전제로 하기 때문이라는 견해도 있다. 관련 조약의 동향, 원자력산업의 현실, 배상조치 비용의 해외유출, 국내보험시장의 담보능력 등을 감안하여 증액 규모를 정하여야 할 것이다.¹³⁸⁾ 실제 원전사업자의 자기책임 부담을 확실히 하는 조치는 배상조치액 확보인데 현재 손해배상한도와 마찬가지로 3억 SDR로 규정하고 있다. 과거에는 손해배상한도

138) 정상근, 앞의 논문, 15면.

와 크게 차이나는 배상조치액에 대한 비판이 많았으나¹³⁹⁾ 최근에는 손해 배상한도와 배상조치액이 같을 경우 원전사업자는 평시 보험료 등을 지출하는 것으로 원전사고에 대한 손해배상책임을 면하게 되어 부당하다고 보는 견해도 있다.

과거와 같이 배상책임한도와 배상조치액 간에 큰 격차가 있는 것은 문제가 있으나 손해배상책임한도와 배상조치액을 반드시 일치시킬 필요는 없다고 본다. 오히려 배상책임한도와 배상조치액 간에 일정 부분 간극을 둬으로써 그에 대한 원전사업자의 자기책임 방안을 강구하게 하는 것이 피해자 손해전보 및 사고예방에도 더 효과적이다. 다만 배상조치액은 보험사 및 재보험사의 보험인수 자력과 원전사고의 발생 위험성 등을 종합하여 결정하는 것이므로 배상책임한도와 달리 정액을 선행적으로 규정하는데 어려움이 있다. 따라서 정기적으로 배상조치액을 검토하고 증가시키는 것을 법적으로 제도화하고¹⁴⁰⁾ 배상조치액의 일정배율 이상을 배상책임한도로 규정하는 방안도 좋은 대안이 될 것이라 본다.¹⁴¹⁾

현행 부지주의와 관련하여 1부지 내 원전사고 발생 시 개별 원자로의 원인관계 및 손해 기여도 등을 고려하지 않더라도 원배법상 손해배상책임을 물을 수 있음을 근거로 부지주의의 효용성을 긍정하는 견해가 있다. 반면에 부지주의로 인해 손해배상책임한도 및 배상조치액을 부당히 경감시키고 개별 원자로 호기에 대한 원전사업자의 주의의무를 낮아지게 한다고 하여 부지주의를 폐지하자는 견해도 있다. 우리나라는 다른 원전 강국과 달리 동일 부지 내에 운영 중인 원전의 용량 및 유형이 다양하고

139) 2014년 시행령 개정 전까지 손해배상책임한도는 3억 SDR이었으나 실제 배상조치액은 500억 원으로 규정하여 부당하게 원전사업자의 부담을 경감시켜준다는 비판이 많았다(김성환, 앞의 논문, 58면; 장정욱, 앞의 논문, 108면 참조).

140) 우리나라의 경우 배상조치액을 부정기적으로 증액시켜 왔다(15억원→30억원→90억원→500억원→3억 SDR). 이는 원전사업자의 책임범위를 부당히 경감시켰다는 비판과 함께 원전사업자의 원전사고 대비 배상책임 이행을 위한 경영판단을 어렵게 했다는 비판도 있었다. 이에 비해 일본은 10년의 시한법으로서 정기적으로 배상조치액을 증가시켜왔다(장정욱 앞의 논문, 108면 참조).

141) 스위스의 경우 배상조치액의 4배를 배상책임한도로 정하고 있다(정상근, 앞의 논문, 15면).

영구정지(폐로) 원자로와 상업운전 중인 원자로가 공존하는 등의 특징이 있다. 따라서 동일 부지 내 원자로마다 사고위험 정도가 다르고 보험료 부담능력도 제각각인데 이러한 개별 특성을 고려하지 않고 일률적으로 부지당 손해배상책임한도 및 배상조치액을 정액으로 결정하는 것은 행정 편의주의적인 태도라고 본다. 원배법 제정 당시와는 달리 상업운전과 영구정지 등 원자로 운영 관련 경영환경이 변화되었고 책임보험사 또한 규모와 조사능력 등이 과거 대비 크게 발전하여 충분히 개별 원자로당 보험요율을 산정할 수 있다. 게다가 원전사업자 또한 책임보험료 부담을 줄이기 위해 원자로당 사고 위험을 감소 노력을 계속하게 되어 사고 예방 효과도 기대할 수 있다. 그러므로 현행 부지주의에서 호기주의로의 변화를 진지하게 검토할 때가 되었다고 본다.

제5절 환경 특별법과 원전의 손해배상책임

1. 논의의 필요성

환경침해로 인한 피해배상이 문제되는 경우 가해자 특정이나 피해 원인 규명이 어려워 피해자가 불법행위책임 요건을 입증하여 손해전보를 받기 쉽지 않을 뿐만 아니라 많은 시간과 비용을 들여 승소하더라도 배상액이 충분하지 않거나 가해자인 기업의 도산으로 배상을 받지 못하는 경우가 많다. 이러한 문제를 해결하기 위해 환경침해 행위의 특성을 반영한 각종 특별법을 제정하여 무과실책임 혹은 위험책임을 가해자에게 부담토록 하는 경우가 늘어났다. 원자력손해에 대하여 원전사업자에게 무과실책임을 부담하도록 하는 원배법이 그 대표적 예이다. 이하에서는 환경 특별법¹⁴²⁾ 중 일반법적 성격을 지닌 환경정책기본법과 환경오염피해구제법이 원전의 손해배상책임에 적용되는지와 그 법률관계 등에 대해

142) 본 연구에서는 이러한 환경침해 피해배상을 위해 제정된 특별법을 ‘환경 특별법’이라 부르기로 한다.

검토한다. 이를 통해 원배법과 공통으로 관할하는 환경침해 유형에 대한 법률관계 및 원배법이 적용되지 않는 비방사성 물질로 인한 환경오염에 따른 손해 등의 법률관계를 살펴보도록 한다. 그리고 이들 환경 특별법상 피해배상을 위해 특별히 도입된 절차나 내용 등 원배법의 실효성 증진 방안으로 참고할만한 사항이 있는지도 검토하기로 한다.

2. 환경정책기본법 상 원전의 손해배상책임

가. 문제점

환경정책기본법은 ‘환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적’으로 한다(동법 제1조). 이때 환경오염이란 ‘사업활동 및 그 밖의 사람의 활동에 의하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조 방해, 인공조명에 의한 빛 공해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태’로 정의하고 있는데(동법 제3조 4호), 이에 의하면 원자력사고 등으로 방사능오염, 수질해양오염, 토양오염 등을 유발하여 인체나 환경에 피해를 야기하는 원자력손해 또한 환경오염 피해의 일종이라 할 수 있다. 이 법은 정책법이자 환경 관련 개별대책법들의 기본법 지위를 가지므로 본질상 정책선언적 규정을 담고 있다고 볼 수 있으나, 일부는 실체법적 효력이 문제 되는데 그 대표적인 것이 환경오염의 피해에 대한 원인자의 무과실책임 규정인 제44조이다.¹⁴³⁾ 동조 제1항은 ‘환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다’면서, 제2항은 ‘환경오염

143) 박균성·함태성, 앞의 책, 253-254면 참조.

또는 환경훼손의 원인자가 둘 이상인 경우에 어느 원인자에 의하여 제1항에 따른 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 원인자가 연대하여 배상하여야한다'고 규정하고 있다. 즉, 제1항은 환경오염으로 인한 피해배상과 관련하여 원인자의 무과실책임을 규정하고 있고 제2항은 가해자 불명인 선택적 인과관계의 경우에 피해자의 인과관계의 증명책임을 감경시켜주는 규정이라 할 수 있다.¹⁴⁴⁾ 따라서 원전의 환경침해에 대해서도 환경정책기본법 제44조의 무과실책임 배상책임이 적용가능한지 살펴보기로 한다.

나. 환경정책기본법 제44조의 실제적 효력 여부

舊환경정책기본법 제31조¹⁴⁵⁾의 무과실책임을 성질과 관련하여 정책선언적 규정으로 보는 견해는 단순히 무과실책임 원칙을 선언한 규정에 불과하고 '사업장 등', '환경오염으로 인한 피해', '사업자'가 무엇을 의미하는지 등 책임의 범위 및 주체가 명확하지 않으므로 구체적 효력을 가지지 않는다고 보았다. 그러나 다수의 견해는 동 규정이 선언적 규정에 그치는 것이 아니라 구체적 효력을 지니는 것으로 무과실책임을 법적 근거가 된다고 보았다. 판례 또한 舊환경정책기본법 제31조 1항에 대하여 "사업장 등에서 발생 되는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 경우에는 당해 사업자는 귀책사유가 없더라도 그 피해를 배상하여야 하고 환경오염에는 소음·진동으로 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 것도 포함되므로 이 사건 원고들의 손해에 대하여 피고는 그 귀책사유가 없더라도 특별한 사정이 없는한 이를 배상할 의무가 있다고 할 것이다"고 하여 실

144) 전경운·김영경, "토양오염피해에 대한 손해배상청구의 법리", 「경희법학」 제48권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2013, 76면.

145) 제31조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임)

① 사업장 등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다. <개정 1999.12.31.>

②사업장 등이 2개 이상 있는 경우에 어느 사업장 등에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 배상하여야 한다.

체법적 효력을 명시적으로 인정하였다.¹⁴⁶⁾

이후 2011년 개정을 통해 동 규정은 그 적용 범위를 확대한 ‘원인자의 무과실책임’ 규정으로 변경되었는데 이 개정규정에 대해서도 기존의 논의대로 구체적 효력을 인정할 수 있는지 문제된다.¹⁴⁷⁾ 이에 대하여 현행 환경정책기본법 제44조 제1항의 무과실책임 규정은 환경피해로 인한 권리구제의 범위를 넓히고 실효성을 확보한다는 차원에서 종전처럼 구체적 효력을 인정하자는 견해가 있다.¹⁴⁸⁾ 이 견해에 따르면 동 조항은 민법 제750조의 특별규정이라고 보아야 하므로 환경오염으로 인한 손해배상책임에서 피해자가 동 조항의 적용을 구하였는지와 관계없이 민법상의 손해배상책임 규정에 우선하여 적용된다고 본다.

그러나 현행 제44조의 원인자의 무과실책임 규정은 정책선언적 규정으로 해석하는 것이 타당하다고 본다.¹⁴⁹⁾ 왜냐하면 우선 모든 환경오염으로 인한 피해에 대하여 원인자의 무과실책임 내지 위험책임을 인정하는 것은 특별한 위험을 지배한 자에게 무과실책임을 인정하는 무과실책임의 일반적인 법리에 반하는 것이기 때문이다. 그리고 동법 제44조 제1항은 개정 전 제31조의 문제점, 예를 들어 경미한 침해 또는 통상적 이용으로 발생한 손해에 대한 면책규정의 결여, 불가항력에 대한 면책규정의 결여, 다른 책임법과의 관계설정 상의 문제 등에 대해서 전혀 언급이 없으므로 구법의 문제점을 전혀 극복하지 못하고 있기 때문이다.¹⁵⁰⁾ 따라서 현행 환경정책기본법 제44조는 환경오염으로 인한 피해자 보호를 위하여 무과

146) 대판 2001. 2. 9, 99다55434; 박균성·함태성, 앞의 책, 253-254면 참조.

147) 제44조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임)

- ① 환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인이자 그 피해를 배상하여야 한다.
- ② 환경오염 또는 환경훼손의 원인이자 둘 이상인 경우에 어느 원인에 의하여 제1항에 따른 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 원인이자 연대하여 배상하여야 한다.

148) 박균성·함태성, 앞의 책, 255면.

149) 전경운, “환경오염피해에 대한 원인자의 무과실책임 - 대판 2017. 2. 15, 2015다23321 -”, 「최신판례분석」 제67권 제2호, 법조협회, 2018, 521-524면 참조; 최인호, “환경책임법 제정의 핵심쟁점에 관한 고찰”, 「동북아법연구」 제10권 제3호, 전북대학교 동북아법연구소, 2016, 643-644면 참조.

150) 전경운·김영경, 앞의 논문, 79면.

실책임에 입각한 정책선언적 규정으로 보는 것이 합당하다. 이에 따를 때 원자력손해에 대한 구제는 민법상 불법행위책임 등을 중심으로 하며 현행 환경정책기본법 제44조 규정은 적용되지 않는다고 볼 수 있다.

3. 환경오염피해구제법 상 원전의 손해배상책임

가. 환경오염피해구제법의 적용 범위

환경오염피해구제법은 ‘환경오염피해에 대한 배상책임을 명확히 하고, 피해자의 입증부담을 경감하는 등 실효적인 피해구제 제도를 확립함으로써 환경오염피해로부터 신속하고 공정하게 피해자를 구제하는 것을 목적’으로 2014년에 제정되었다. 동법 제2조 1호에서는 환경오염피해를 규정하고 있는데 ‘시설의 설치·운영으로 인하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인하여 다른 사람의 생명·신체(정신적 피해를 포함한다) 및 재산에 발생한 피해(동일한 원인에 의한 일련의 피해를 포함한다)’라고 하여 환경정책기본법과 달리 ‘방사능오염’을 대상에서 제외하고 있다. 이는 방사능오염 등을 통한 원자력손해와 관련하여 개별 특별법인 원배법에 따라 법률관계를 구성하도록 하는 입법자의 결단으로 보인다.

다만 위 법문을 반대로 해석하면 원전의 민사책임 중 방사능오염 이외의 환경침해로 인한 손해에 대해서는 환경오염피해구제법의 적용이 가능한 것으로 해석된다. 대표적 예인 원전의 온배수 배출에 따른 인근 주민의 어업권 피해 등의 경우 수질오염 또는 해양오염으로서 환경오염에 따른 민사책임으로 보는 것이 관례의 태도이다.¹⁵¹⁾ 따라서 원전시설의 설치·운영으로 인하여 발생하는 수질오염 또는 해양오염으로 인하여 타인의 재산권에 피해를 주는 것으로서 동법 제2조 제1호에 따라 환경오염피

151) 대판 1998. 9. 4, 97누19588; 대판 2002. 10. 22, 2000다65680, 65697 등.

해구제법이 적용된다고 보는 것이 타당하다. 다만 해당 수질오염과 관련된 물환경보전법 제2조 제10호 및 시행규칙 제6조, 별표4의 폐수배출시설 종류에 원전시설은 규정되어 있지 않다. 별표4 70)에 화력발전시설을 규정한 것으로 볼 때 이와 동일한 매커니즘으로 온배수를 배출하는 원전시설을 규정하지 아니한 것은 입법상 불비로 봄이 타당하다.

그런데 원전의 비방사성 물질에 따른 환경오염 피해배상은 민법상 불법행위법리로도 손해배상 법률관계를 구성할 수 있다. 이때 환경오염피해구제법과 민법 간의 적용 관계가 문제된다. 동법 제5조 1항은 ‘시설의 설치·운영과 관련한 환경오염피해의 배상에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법의 규정을 따른다’라고 하며, 2항에서는 ‘이 법에 따른 청구권은 민법 등 다른 법률에 따른 청구권에 영향을 미치지 아니한다.’고 규정하고 있다. 이러한 규정에 비추어 볼 때 민법은 동법의 보충적 규정이라고 볼 것이 아니라 대등한 효력을 지니고 있어 각자 요건에 따라 손해배상을 청구할 수 있다고 봄이 타당하다. 다만 동법 제7조에서 배상책임의 한도를 두고 있으므로¹⁵²⁾ 민법과 동시에 요건을 만족하여 양법 상 청구권이 모두 성립할 경우 손해배상 요건 성립에 유리한 환경오염피해구제법상 손해배상책임이 우선 적용되고, 해당 피해가 손해배상한도를 초과하는 경우에는 피해 전부의 배상이 가능한 민법상 불법행위에 의한 손해배상을 청구하는 것이 더욱 피해구제에 유리할 것이다.¹⁵³⁾

152) 제7조(배상책임한도) 사업자의 환경오염피해에 대한 배상책임한도는 2천억원의 범위에서 시설의 규모 및 발생될 피해의 결과 등을 감안하여 대통령령으로 정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 환경오염피해가 사업자의 고의 또는 중대한 과실로 발생한 경우
2. 환경오염피해의 원인을 제공한 시설에 대하여 사업자가 시설의 설치·운영과 관련하여 안전관리기준을 준수하지 아니하거나 배출허용기준을 초과하여 배출하는 등 관계 법령을 준수하지 아니한 경우
3. 환경오염피해의 원인을 제공한 사업자가 피해의 확산방지 등 환경오염피해의 방제(防除)를 위한 적절한 조치를 하지 아니한 경우

153) 최인호, 앞의 논문 “환경책임법 제정의 핵심쟁점에 관한 고찰”, 659면.

나. 인과관계 추정 및 정보청구권

환경오염피해구제법 제9조 제1항은 “시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 불만한 상당한 개연성이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다”고 규정하면서, 제2항은 “상당한 개연성이 있는지의 여부는 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 피해 발생의 시간과 장소, 피해의 양상과 그 밖에 피해 발생에 영향을 준 사정 등을 고려하여 판단한다”고 하여 원고의 입증책임 부담을 경감시키고 인과관계 판단의 구체적 기준을 정하고 있다. 원전의 민사책임과 관련하여 원전사고의 경우 방사능오염으로 인한 피해발생의 입증이 상대적으로 수월하지만 정상운전 중 원전에서 배출하는 방사능 물질로 인한 피해의 경우 입증이 곤란한 경우가 많은데 원배법상 이러한 인과관계 추정을 돕으로써 피해자의 입증책임 완화를 명문으로 인정하는 것이 필요하다고 본다.

한편 환경오염피해구제법 제15조 제1항에서는 “이 법에 따른 피해배상 청구권의 성립과 그 범위를 확정하기 위하여 필요한 경우 피해자는 해당 시설의 사업자에게 제9조 제2항과 관련한 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있다”고 하여 피해자의 가해자에 대한 정보청구권을 인정하고 있다. 특히 환경오염으로 인한 손해배상청구 소송의 경우 가해자와 피해자 간 증거의 구조적 편재로 피해자에게 불리한 경우가 많은데 동법에서는 정보 제공 또는 열람 청구권을 명문으로 규정하여 피해자의 권리구제에 큰 도움을 주고 있다. 원배법 상 원전사업자의 민사책임이 문제되는 경우에도 역시 위와 같은 정보나 증거의 편재 현상이 있으나 피해자는 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제3조에 따라 환경오염피해구제법보다 더 넓은 범위의 정보공개를 청구할 수 있다. 하지만 동법 제9조의 비공개 사유를 판단함에 있어 보다 엄격히 비공개 여부를 판단하는데 법적 근거로 활용하기 위해서 원배법에 환경오염피해구제법 제15조와 같은 정보청구권을 명문으로 규정할 필요가 있다.

제4장 민법상 손해배상책임

제1절 의의

원전의 민사책임에서 사전유지청구의 논의 실익은 적고¹⁵⁴⁾ 실무상으로 손해배상 문제가 중요하게 취급되어 오고 있어서 환경침해로 인한 원전의 민사책임은 주로 손해배상책임을 중심으로 논의되고 있다.¹⁵⁵⁾ 원전의 손해배상책임 관련하여 원배법 같은 특별법에 의해 무과실책임을 부담시키거나, 민법상 불법행위책임에서 과실개념의 객관화·상대화에 의한 무과실책임으로의 근접화나 인과관계 입증책임을 완화하기 위한 이론 등을 통해 불법행위 책임의 성립을 용이하게 함으로써 피해자 구제의 실효성을 높이는 방향으로 발전해왔다. 현행 민법상 원전의 손해배상책임에 적용할 수 있는 규정으로 과실책임주의에 기초한 불법행위책임 이외에는 법률상의 근거를 찾기 어렵다. 다시 말해서 위험책임 또는 무과실책임을 인정하는 것이 책임의 성격상 바람직하더라도 이를 인정할 수 있는 법률상의 근거가 없기 때문에 어쩔 수 없이 과실책임의 규정을 차용하여 실질적으로는 무과실책임과 다름없는 책임을 부담하게 하고 있다.¹⁵⁶⁾ 이때 민법상 과실책임의 원칙을 차용하여 재검토하는 구체적인 방안으로는 과실책임의 원칙 범위 내에서 행위 의무의 고도화, 책임성립 형태 다양화, 과실에 대한 입증책임 경감, 그리고 기업 활동과 결부되는 사건의 위험은 무과실책임으로 확장하여 기업부담으로 하는 방법 등이 있다.¹⁵⁷⁾

유한책임주의에 기초한 현행 원배법에 따르면 3억 SDR 한도까지만 원배법 상 배상책임이 성립하므로 그 한도를 초과한 손해에 대해서는 요건 성립시 일반 민법상 불법행위에 기한 손해배상책임으로 법리구성을

154) 제2장 제3절 3. ‘사전유지청구의 실효성 여부’ 내용 참조.

155) 최인호, 앞의 논문 “환경침해에 대한 원인자의 민사적 책임”, 162-163면.

156) 서광민, “과학기술의 발달과 불법행위법의 대응”, 131면.

157) 조은래, “불법행위에 있어서의 위법성에 관한 고찰 - 환경오염을 중심으로 -”, 「비교법학」 제14권, 부산외국어대학교 비교법학연구소, 2003, 220면 참조.

할 수 있다. 또한 원배법의 경우 방사능 누설 등 원전사고로 인한 원자력손해에 국한하여 배상책임을 인정하므로 원전의 정상운전 중 발생한 비방사성물질로 인한 손해와 같이 원배법의 적용 범위 이외의 손해에 대해서도 민법상 불법행위책임을 문제된다. 한편 후쿠시마 중간지침에서 알 수 있듯이 원배법상 손해배상의 대상에는 민사상 인적·물적 손해 외에 각종 행정상 비용 등도 포함되어 있는데 이로 인해 피해자들의 구제를 위한 원배법 상 배상 재원은 배상한도액보다 낮아지게 되므로 이 경우에도 민법상 불법행위책임을 대한 논의의 실익이 있다.

제2절 민법 제758조 공작물 책임

1. 序

가. 공작물 책임의 의의

민법 제758조는 공작물의 설치 또는 보존의 하자로 인하여 타인에게 손해를 가한 경우 공작물의 점유자 또는 소유자에게 손해배상책임을 부담한다고 규정하고 있는데 이를 공작물 책임이라고 한다. 이 책임은 과실 책임주의를 기본으로 하는 우리 민법상 불법행위책임에서 책임 주체의 가해행위를 요건으로 하지 않고 손해발생 위험이 있는 공작물을 방치하여 타인에게 손해를 가한 사실에 무과실책임을 인정하고 있다는 점에서 커다란 의의가 있다.¹⁵⁸⁾

1차적으로 점유자는 손해의 방지에 필요한 주의를 해태하지 아니하였음을 주장·입증하지 않는 한 무과실의 손해배상책임을 부담하고(중간책임 또는 추정적 무과실책임), 2차적으로 소유자는 무과실책임을 부담한

158) 김성필, “공작물 책임의 입법론적 검토”, 「법과 정책연구」 제5권 제2호, 한국법정책학회, 2005, 859면; 이에 대하여 무과실책임이라는 용어는 그 유책 근거가 표현되지 않기 때문에 부적절한 것이며 위험책임이라는 용어가 적절하다는 주장도 있다.

다.¹⁵⁹⁾ 이처럼 공작물책임의 주체를 2단계로 나누는 것은 우리 민법과 일본 민법의 특기할 사항으로써 공작물을 점유하면서 그 위험을 가장 손쉽게 파악하고 제어할 수 있는 점유자에게 책임을 묻는 것이 일응 정의의 관념에 부합할 뿐만 아니라, 현실적으로 자력이 약한 점유자에게만 책임을 묻는 것은 피해자 보호에 충분하지 아니하므로 공작물의 소유자 또한 책임을 지도록 하고 있다.¹⁶⁰⁾ 이때 점유자는 용익권자 등 소유자를 대신할 만한 권리·의무를 가지는 점유자인지와 상관없이 공작물을 점유하는 것 자체만으로도 책임의 주체가 될 수 있다.

원전의 환경침해는 통상적으로 원전시설의 설치·운영으로 인해 손해가 발생한다. 이때 민법 제758조 공작물책임이 적용된다면 피해자는 가해자인 원전사업자의 고의·과실 및 위법성에 대한 입증 부담에서 벗어나 원전시설의 설치·보존상 하자과 발생한 손해 사이의 인과관계만 입증하면 손해를 배상받을 수 있다는 점에서 피해자 구제에 더 유리하다는 의의가 있다. 또한 민법 제750조의 요건도 성립할 경우 양자 모두에 대한 책임을 구할 수 있다는 점에서 실익이 있다.

나. 국가배상법 제5조 영조물책임과의 관계

국가배상법 제5조 제1항에서는 영조물의 설치 또는 관리상 하자으로 인해 타인에게 손해가 발생하는 경우에는 국가 또는 지방자치단체에게 손해배상책임 부담시키는데 이를 영조물책임이라 한다. 이 책임은 민법 제758조의 공작물책임과 비교하여 점유자의 면책조항이 없고, 그 대상 범위가 민법상의 공작물보다 넓다는 등의 특징이 있다. 다수의 학설과 판례는 영조물의 설치·관리를 담당하는 공무원의 고의·과실을 요하지 않는다는 점에서 무과실책임으로 보고 있다.¹⁶¹⁾ 영조물이란 강학상 공물, 즉

159) 최인호, 앞의 논문, 179면.

160) 김영희, “민법 제758조 공작물 책임에 대한 연혁적 고찰”, 「법학연구」 제26권 제1호, 연세대학교 법학연구원, 2016, 215면.

161) 정하중, 「행정법개론」 제7판, 법문사, 2013, 568면.

행정주체가 직접 공적 목적을 달성하기 위하여 제공한 유체물을 뜻하는데 원전설비가 영조물에 해당하는지 여부는 원전의 설치·운영주체인 한국수력원자력(이하, 한수원)의 성질에 따라 결정된다. 한수원과 같은 공기업 이용관계의 법적 성질과 관련하여 공법관계설, 사법관계설 등의 견해가 있으나, 공기업 활동은 비권력적 사실행위이며 실질적으로 사인이 경영하는 동종의 사업과 본질적으로 차이가 없기 때문에 단순히 기업의 소유관계를 이유로 일반 사기업과 달리 취급을 받는 것은 타당하지 아니하다고 본다.¹⁶²⁾ 따라서 위 회사의 경영활동에는 원칙적으로 사법원리가 적용되고 그에 관한 쟁송은 민사소송절차에 의하므로 원전시설은 영조물에 해당하지 않고 민법 제758조의 공작물로 보는 것이 타당하다.¹⁶³⁾

2. 무과실책임의 근거

손해방지를 위하여 주의를 게을리하지 않았음을 입증함으로써 면책되는 점유자의 무과실책임과 달리 소유자는 면책사유가 없는 무과실책임을 부담한다. 원전시설의 점유자 및 소유자는 한수원으로 동일하므로 한수원의 공작물책임은 절대적이다. 이처럼 공작물책임을 다른 불법행위책임과 달리 무과실책임으로 가중하는 근거에 관해 견해의 대립이 있다.

가. 견해의 대립

① 보상책임설(이익책임설)은 자기의 이익을 수행하는 자는 이에 수반되는 위험 또한 부담해야 한다는 사상에 근거하여 어떤 이익의 이윤추구 활동은 그에 따른 불이익(손해)을 그가 부담하는 한 사회적으로 허용된

162) 자산규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체수입액이 100분의 85 이상인 공기업 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관을 ‘시장형공기업’이라고 하는데(공공기관의 운영에 관한 법률 제5조), 한수원은 시장형공기업으로서 자체수입액으로 기업을 운영한다는 점에서 사법관계로 보는 것이 합리적이다.

163) 정하중, 앞의 책, 1212면 참조.

다고 본다. 이에 대하여는 손해가 이익을 초과하는 경우 피해자를 보호할 수 없다는 점에서 비판이 있다.¹⁶⁴⁾ ② 위험책임설은 자기 활동으로 인하여 타인에게 비통상적인 위험을 야기시킨 자는 과실이 없어도 그 손해에 대한 책임을 부담해야 한다고 본다. 이에 따르면 위험성이 많은 공작물 등을 점유·소유하는 자가 위험사업의 개시 등으로 위험의 인수를 하면서부터 위험책임도 그에게 발생한다. 이에 대하여는 행위자의 귀책사유를 요건으로 하지 않는 책임원리에 대해 책임법이 더이상 손해억제 기능이나 징벌적 기능을 수행하지 못하게 됨으로써 가해행위가 증가하게 될 것이라는 과실책임주의로부터의 비판이 있다.

나. 검토

보상책임설에 따르면 어떠한 이윤추구행위라도 그로 인한 손해에 대해서는 무과실책임을 부담해야 한다는 점에서 문제가 있다. 따라서 위험성이 많은 설비를 보유하는 자는 이로부터 발생하는 손해에 대해서도 가중된 책임을 부담하는 것이 공평한 손해의 분담 이상에도 적합하므로 위험책임설이 타당하다. 이 경우 공작물책임은 책임주체의 가해행위라는 불법행위를 매개로 하지 않으므로 일반불법행위와 구별되는 위험책임에 속한다고 볼 수 있다. 이러한 입장에서 피해자의 입증 곤란은 결국 가해자의 태만을 초래할 수 있으며 원전의 환경침해 등 현대형 환경소송에서는 사고를 유발하는 행위 대다수가 사전에 회피하는 것이 어려우므로 이에 대하여 과실책임주의는 손해억제 기능을 수행하지 못한다는 비판이 가능하다.

164) 김기수, 「무과실책임론과 민법의 규정」, 새법정, 1971, 39면(김성필, 앞의 논문, 865면에서 재인용).

3. 공작물의 하자

가. 하자의 의의

공작물의 설치 또는 보존상의 하자란 그 용도에 따라 통상 갖추어야 할 안전성을 결여한 것을 의미하는데 이때 안전성의 결여란 단순히 객관적·물리적으로 안전성이 저해되거나 흠결된 상태뿐만 아니라 예측가능한 위험성에 적절한 방호조치의무를 취하지 아니한 것 또한 해당한다고 본다.¹⁶⁵⁾ 일반적으로 하자란 공작물 또는 영조물에 해당하는 물적 시설의 물리적·외형적 흠결이나 불비를 의미하지만(물적 하자), 과도한 소음으로 인해 인근에 거주하는 주민들이 피해를 입는 경우처럼 관리자가 선택한 특정의 이용방법 내지 관리방법으로 인해 타인에게 손해가 발생하는 경우(기능상 하자)도 포함한다.¹⁶⁶⁾ 다만 공작물의 통상의 용법 내지 용도에 따르지 아니하고 이례적인 행동의 결과 발생한 사고라면 특별한 사정이 없는한 그러한 경우까지 대비하여 방호조치를 할 의무는 없다.¹⁶⁷⁾ 이처럼 공작물에 하자가 있는 것이 인정된다면 일응 인과관계가 추정된다고 볼 수 있어 하자의 해당 여부가 중요하다.¹⁶⁸⁾

나. 하자의 발생 원인 - 설치 또는 보존

공작물책임상 하자의 발생 원인과 관련하여, 설치나 보존의 과정에서 발생한 것이 아니라 공작물의 공사나 제조 과정에서 이미 발생한 경우에

165) 대판 1994. 11. 22, 94다32924; 대판 1997. 4. 22, 97다3194; 대판 2000. 4. 25, 99다54998; 대판 2010. 2. 11, 2008다61615 등 참조.

166) 대판 2007. 6. 15, 2004다37904(본소), 37911(반소); 기능상 하자 여부를 판단하는데 수인한도론이 적용된다. 수인한도론에 관한 내용은 제4장-제3절-1.-나. 환경침해와 위법성 논의 참조.

167) 대판 1998. 1. 23, 97다25118.

168) 대판 1982. 8. 24, 82다카348; 지원림, 민법강의 제10판, 2012, 1745면.

도 그 점유자나 소유자에게 민법 제758조 책임을 묻지 못하는지 문제 된다.¹⁶⁹⁾ 이는 민법 제758조 법문의 “설치 또는 보존”이 의미하는 바가 무엇인지와 관련이 있다.

일부 견해는 이를 책임 한정요건으로 이해하여 공작물책임은 하자 유무 판단과 과실 유무 판단의 구별이 어렵다는 점에서 완전한 의미의 무과실책임이 아니라고 한다.¹⁷⁰⁾ 이에 따르면 설치·보존에 하자 없이 발생하는 사고나 하자를 입증하는 것이 거의 불가능한 사고의 경우에는 공작물 책임을 적용할 수 없다고 본다. 그리고 공작물소유자의 책임도 공작물에 내재한 위험성의 크기에 따라 그 요건도 달라져야 한다고 한다.

하지만 공작물책임의 하자 발생 원인을 반드시 설치나 보존 과정에만 국한시키는 것은 공작물책임의 위험책임 성질과 공평한 손해분담원리에 비추어 타당하지 아니하다. 공작물책임은 사람의 행위가 아니라 공작물이라는 물건이 야기한 손해에 대한 책임으로서 설치 또는 보존이라는 사람의 행위를 강조하는 것은 공작물책임의 위험책임 성질과 맞지 아니하다. 따라서 공작물의 하자가 인정되는 경우 반드시 설치 또는 보존 과정에서 하자가 발생할 필요는 없고 공사나 제조 과정에서 이미 발생한 하자이더라도 점유나 소유를 하는 도중 계속해서 존속한다면 민법 제758조의 하자라고 보는 것이 타당하다.¹⁷¹⁾

다. 하자판단기준으로써 방호조치의무의 부적절성

판례는 공작물책임에서 하자의 판단을 그 용도에 따른 안전성으로 결정하는데 이때 안전성의 구비 여부는 당해 공작물의 설치·보존자가 그 공작물의 위험성에 비례하여 사회 통념상 일반적으로 요구되는 정도의 방호조치의무를 다하였는지를 기준으로 삼고 있다.¹⁷²⁾ 이러한 판례의 태

169) 수급인의 담보책임이나 제조물책임법상 책임 등은 논외로 한다.

170) 김성필, 앞의 논문, 873면.

171) 김천수·이강웅, “스키 사고와 공작물책임”, 「원광법학」 제33권 제4호, 원광대학교 법학연구소, 2017, 256면.

도와 관련하여 그 공작물의 용도를 고려하여 통상적으로 요구되는 안전성을 기준으로 판단하는 것 자체는 합리적이지만, 그 안전성의 판단을 방호조치의무의 이행 여부에 의존하는 것은 문제가 있다. 공작물책임은 위험책임으로서 공작물이 내포한 위험성에 따른 시설책임인데 방호조치의무는 설치 또는 보존이라는 행위에 관한 행위책임을 의미하기 때문이다. 만약 이러한 방호조치의무를 민법 제758조의 “손해방지에 필요한 조치”에서 근거를 구하더라도 이는 점유자의 책임면제 항변사유로서 소유자에게는 해당하지도 않을뿐더러, 항변사유의 존부를 요건사실의 존부에 포함시키는 것도 잘못된 것이라 할 수 있다.¹⁷³⁾

라. 원전의 손해배상책임으로써 공작물책임 가능성

현재 우리나라 원전시설의 경우 공기업인 한수원이 설치·운영하고 있는 공작물으로써 사고에 따른 방사능 오염물질 배출 등의 위험성을 내포하고 있다. 원전시설의 설치 또는 보존의 하자과 관련하여, 앞서 살펴본 대로 우선 원전시설의 설치 또는 보존행위 시에 발생한 하자에 국한되지 않으므로 원전공사나 내부설비제조 과정 등에서 발행한 하자가 원전의 환경침해 및 그로 인한 손해에 영향을 미치는 경우 하자를 인정할 수 있다. 그런데 원전시설의 하자 인정 여부는 원전시설로 인한 환경침해의 유형을 나누어 살펴보아야 한다.

원전사고 시에는 물적 하자에 해당하여 공작물책임 성립이 인정된다. 정상운전 중 허용규정을 초과하여 방사능 오염물질을 배출한 경우에는 그 원인이 설비에 따른 것이면 공작물책임이 성립하나, 인적실수 등에 따른 것이면 행위 책임에 해당하여 공작물책임의 성립이 부정함이 타당하다. 정상운전 중 허용규정 이내의 오염물질 배출로 손해가 발생한 경우에는 물적 하자는 문제 될 여지가 없고 앞서 살펴본 기능성 하자에 해

172) 대판 1998. 1. 23, 97다25118.

173) 김천수·이강웅, 앞의 논문, 257면.

당하는지가 문제 된다. 원전운영 과정에서 배출되는 삼중수소나 온배수 문제에서도 정상적인 경영 활동 과정에서 행정법규의 허용기준을 준수하여 이들을 배출하는 행위가 원전설비 기능상 하자에 해당한다고 보는 것은 무리가 있다. 설계 시 고안된 고유 프로세스에 따라 원전설비의 정상 작동 과정에서 온배수가 배출되는 것을 두고 하자라고 보기는 어렵기 때문이다. 따라서 공작물책임은 원전사고 및 정상운전 중 원전의 시설 결함이 문제 되는 경우 인정될 수 있다. 그 외에는 일반 손해배상 법리로 해결할 수 있다.

제3절 민법 제750조 손해배상책임

고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다(민법 제750조). 우리 민법은 개별적으로 불법행위 요건을 정하는 독일과 달리 일반적 불법행위 요건을 규정하면서 한편으로는 독일과 같이 불법행위의 성립요건으로 고의와 과실, 위법성을 구분하여 규정하고 있다.¹⁷⁴⁾ 이에 의하면 손해배상책임의 성립요건은 ① 가해자의 고의 또는 과실, ② 가해행위의 위법성, ③ 손해의 발생, ④ 가해행위와 손해의 발생 사이의 인과관계 등이 있는데 이하에서는 위 요건들을 각각 검토한다.

1. 원전의 환경침해 행위의 위법성

불법행위 책임의 성립요건으로서 위법성은 단지 성문법규 위반만을 의미하는 것이 아니라 그로 인한 침해행위가 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반하는 것도 포함한다.¹⁷⁵⁾ 오늘날 각종의 위험영역을 수반하는 인간의

174) 정기웅, “불법행위 성립요건으로서의 위법성에 대한 고찰”, 「안암법학」 제36권, 안암법학회, 2011, 420면.

175) 박윤직, 앞의 책, 398면; 최인호, 앞의 논문 “환경침해에 대한 원인자의 민사적 책

활동 특성상 그 자체로서 타인에 대한 가해가능성을 가지는데 이들 모두를 불법행위 책임으로 인정한다면 사회적, 경제적 활동이 극히 제한을 받을 것이다. 이에 따라 불법행위에 의한 손해배상책임이 인정되는 위법한 가해행위를 그렇지 않은 가해행위와 구별할 필요가 생겼고 불법행위의 요건으로서 위법성을 규정하고 있는 이유기도 하다.¹⁷⁶⁾ 특히 현대사회에서는 불법행위에 의한 피해의 유형도 개별적 피해의 형태뿐만 아니라 동일한 위험에 다수의 피해집단이 노출되는 형태도 늘어나고 있는데 그 대표적 예가 바로 원전의 환경침해이다.

가. 위법성 판단이론

1) 결과불법론

결과불법론이란 타인의 생명·신체·건강·자유·소유권 또는 그 밖의 권리를 침해한 경우 그 침해의 결과를 야기한 행위는 위법성조각사유가 없는 한 위법하다고 보는 견해이다. 이 견해는 법적으로 보호받아야 할 권리 내지 보호법익이 침해되었다는 결과를 가지고 그 원인행위인 가해행위의 위법성을 판단한다.¹⁷⁷⁾ 하지만 결과불법론에 대하여 부작용으로 인한 법익침해에서의 위법성의 인정 근거를 설명하기 어렵다는 점 및 허용된 위험시설의 불법행위책임을 설명할 수 없다는 점에서 비판이 있다.¹⁷⁸⁾

2) 행위불법론

행위불법론이란 어떠한 행위의 결과로서 보호법익의 침해가 있었는지

임”, 167면.

176) 조은래, 앞의 논문, 217면.

177) 김상용, 「불법행위법」, 법문사, 1997, 77면.

178) 조은래, 앞의 논문, 223면.

와 그와 같은 침해가 행위자의 주의의무 해태에 의한 것인지를 위법성 평가에서 함께 고려하여야 한다는 견해이다.¹⁷⁹⁾ 이에 따르면 절대권이나 인격적 법익에 대한 고의적 침해는 위법성조각사유가 없는 한 바로 위법하나, 권리나 법익에 대한 비고의적 침해(과실)는 그러한 침해가 사회생활상 요구되는 주의의무를 위반함으로써 발생한 경우에만 위법한 것이고 침해의 결과가 발생하였다고 하여 바로 그 침해행위의 위법성이 인정될 수는 없다고 본다.¹⁸⁰⁾ 따라서 주의의무를 위반한 경우에는 과실인정의 근거가 됨과 동시에 위법성의 근거가 되므로 과실개념과 위법생개념이 주의의무위반으로 통합되어 진다.¹⁸¹⁾ 그런데 이러한 행위불법론에 대해서는 불법행위의 위법성에 주의의무위반이라는 요건을 추가로 요하는 근거가 부족하다는 점 및 결과불법을 인정하지 않고 유책성 단계에서 고의와 과실을 고려하지 않는 점에서 비판이 있다.¹⁸²⁾

3) 검토

불법행위의 요건으로서 위법성의 판단은 피해자의 법익보호와 가해자의 행동의 자유 간의 이익충돌을 어떻게 규범적으로 조화시키는가가 중요하다. 고의에 의한 불법행위책임은 유책성의 책임으로, 과실에 의한 불법행위책임은 위법성의 책임으로 하여 우리 민법의 포괄적인 불법행위 일반조항의 위법성 요건을 명확하게 해준다는 점에 행위불법론의 의의가 있다. 따라서 원전의 민사책임 요건으로서 고의 또는 과실은 위법성 판단과 함께 고려하여 종합적으로 판단하는 것이 불법행위에 따른 법률관계의 간명화와 피해자의 구제에 유리하다고 본다. 그리고 원전의 민사책

179) 김성용, “불법행위 요건으로서의 위법성의 역할”, 「민사법학」 제30호, 한국민사법학회, 2005, 53면.

180) 서광민, “손해배상책임의 일요건으로서의 위법성”, 민사법학 제4·5호, 한국민사법학회, 1985, 334면 이하(정기웅, 앞의 논문, 438면에서 재인용).

181) 김상용, 앞의 책, 78면.

182) 정기웅, 앞의 논문, 441면; 조은래, 앞의 논문, 224면.

임의 위험책임성과 현행 불법행위의 과실책임주의 간의 간극을 메워주는 법해석론이라 평가할 수 있다.

나. 환경침해와 위법성

가해행위의 위법 여부는 법률이 보호할 가치가 있는 이익을 실정법, 선량한 풍속 및 사회상규 등을 위배하여 침해하는 것으로서 피침해이익의 성질과 침해행위의 태양으로 판단하는 것이 일반적이다. 그런데 환경침해의 위법성에 관하여는 기본적으로 다른 두 갈래의 대립된 주장이 있다. 하나는 피침해이익의 성질 및 정도와 침해행위의 태양을 상관적으로 비교형량해야 한다는 수인한도론이고, 다른 하나는 피침해이익인 환경권의 침해만으로 위법성이 인정되고 가해행위의 태양은 고려하지 않는다는 환경권론이다.

1) 수인한도론

수인한도론이란 인간의 사회생활 중 타인에게 손해나 불편을 끼치는 경우에라도 상호 간에 어느 정도까지는 이를 참고 인용할 범위가 있음을 전제로 하여 인용해야 할 일정한 범위와 한도를 넘는 손해를 입히면 비로소 위법성이 있다고 하는 견해이다.¹⁸³⁾ 즉, 환경오염이 존재하는 것만으로는 위법한 것이 아니라 수인하여야 할 범위를 넘은 때에야 비로소 위법성을 띠게 된다는 것이다. 수인한도의 범위는 피해자의 침해된 이익의 성질·내용과 침해행위의 태양·정도, 공공성의 유무, 피해방지를 위한 대책의 유무·정도 등을 종합적으로 고려하면서 판단할 것을 요한다. 그 외에도 지역성, 원인자 및 피해자를 둘러싼 환경, 토지이용의 선후관계, 피해자의 사전 지식, 기업활동의 사회적 가치, 행정관청의 인·허가 및 행

183) 박윤직, 앞의 책, 541면.

정 규제기준의 준수, 침해행위의 계속성 등 가해자측의 모든 사정이 고려되어야 한다고 한다.¹⁸⁴⁾

2) 환경권론

환경권론은 헌법상 환경권의 구체적 권리성을 인정하여 사법상 구제 대상이 된다고 보아 환경침해만으로 위법성을 인정하는 견해이다.¹⁸⁵⁾ 이에 의하면 위법성 판단 시 가해행위의 사회적 평가나 가해자의 손해 회피가능성 등은 고려대상으로 삼지 않으며 상당한 방지조치를 취하였는지 또한 면책사유로 보지 아니한다. 그리고 토지이용의 선후관계, 행정적 단속기준의 준수, 관청의 인·허가 등 가해행위의 태양에 관한 모든 사정은 고려되지 않는다. 환경침해로 피침해이익의 권리침해가 극히 경미한 경우에도 권리남용에 해당하는 경우 이외에는 가해행위의 위법성을 인정한다.¹⁸⁶⁾

3) 판례

판례는 원고들이 입은 손해가 통상의 수인한도를 넘는다고 인정된 경우 위법성이 있다고 판단하거나,¹⁸⁷⁾ 위법성여부에 대하여는 판단하지 않고 유해성의 정도가 통상의 수인한도를 넘는 경우 배출행위로 인한 손해 배상 책임이 있다고 판단한 사례도 있다.¹⁸⁸⁾ 또한 헌법상의 기본권으로

184) 이태영, 앞의 논문, 244면.

185) 최상호, 앞의 책, 158면; 이태영, 앞의 논문, 245면.

186) 조은래, 앞의 논문, 230면.

187) 대판 1991. 7. 26, 90다카26607, 26614, “피고들의 공장에서 배출된 공해물질로 인하여 초래된 환경오염의 정도에 비추어 볼 때 원고들이 구체적인 발병에 이르는 아니하였다 하여도 적어도 장차 발병 가능한 만성적인 신체건강상의 장해를 입었고 이는 통상의 수인한도를 넘는다고 할 것인바, 위와 같은 환경오염을 초래한 피고들의 행위는 생활환경의 보호와 그 침해에 대한 구제를 규정하고 있는 헌법 제35조 및 환경보전법 제60조 등에 비추어 볼 때 그 위법성이 있다”

188) 대판 1991. 7. 23, 89다카1275, “피고공장에서 배출된 아황산가스의 농도가 환경보전

서의 환경권에 관한 규정만으로는 개개의 국민에게 직접적으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것으로 보기 어렵다는 입장을 유지함으로써 환경권론의 입장은 다르지 않고 있다.¹⁸⁹⁾ 판례에 의하면 수인한도를 결정하는 사정은 “피해자의 침해된 이익의 종류 및 정도, 침해행위의 태양·정도, 침해행위의 공공성의 유무, 피해의 지역성, 손해방지를 위한 가해자의 조치, 손해의 회피가능성, 공법상 규제기준의 준수 여부, 토지이용관계 등을 종합적으로 고려하여 판단한다”고 한다. 결국 위 사정들을 종합적으로 고려하여 이익형량을 통해 수인한도의 위법 여부를 판단하고 있다고 볼 수 있다.

4) 검토 - 신수인한도론

환경권론은 새로운 시각에서 환경문제에 접근하는 방법을 제시하고 있으나 실정법상 근거를 결하고 있다는 비판을 받는다. 비록 헌법 제35조에서 환경권을 국민의 기본권의 하나로 규정하고 있으나 환경권을 민사법상 청구권의 근거로 할 수 있는 실체적 사적권리로까지 인정할 수 있을 것인지에 대해서는 아직 다수의 견해와 판례 모두 부정적이다.¹⁹⁰⁾ 손해배상책임에서 환경침해는 보호되는 법익이 아니라 행위의 태양을 지시하는 개념으로서 환경오염이나 환경훼손에 의하여 타인에게 손해를 가하

법에 의하여 허용된 기준치 이내라 하더라도 원심이 적법하게 확정하고 있는 바와 같이 그 유해의 정도가 통상의 수인한도를 넘어 원고농장의 관상수를 고사케하는 한 원인이 된 이상 그 배출행위로 인한 손해배상책임을 면치 못한다”; 동 판결과 관련하여 신수인한도론을 채택하였다고 보는 견해와 기존의 판례의 태도인 수인한도론의 다른 표현의 하나일 뿐이라는 견해가 있다.

189) 대결 1995. 5. 23, 94마2218, “헌법상의 기본권으로서의 환경권에 관한 위 규정만으로는 그 보호대상인 환경의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위 등이 명확하지 못하여 이 규정이 개개의 국민에게 직접으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵고 ...(중략)... 사법상의 권리로서의 환경권이 인정되면 그에 관한 명문의 법률규정이 있거나 관계 법령의 규정취지나 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 한다.”; 같은 취지의 판례로서 대판 1995. 9. 15, 95다23378 등.

190) 앞의 대결 1995. 5. 23, 94마2218 참조.

는 행위를 의미하므로¹⁹¹⁾ 환경 자체를 보호법익으로 하는 환경권론은 받아들이기 어렵다. 한편 수인한도론과 판례의 태도는 과실책임주의의 연장선상에 있기 때문에 수인한도를 넘는 침해여부를 피해자가 증명해야 하고 수인한도 판단기준으로 이익형량을 하게 되어 피해구제에 철저할 수 없다는 비판이 있다.¹⁹²⁾ 하지만 수인한도론은 제217조에서 정하고 있는 인용의무를 기준으로 제750조의 위법성 유무를 판단하고 이와 별도로 그 위법행위에 대한 예견가능성을 기준으로 가해자의 귀책사유 유무를 판단한다.¹⁹³⁾ 이에 의할 경우 수인한도의 기준과 이익형량 결과의 예측가능성이 높아져 피해구제 측면에서도 이점을 가진다고 볼 수 있다. 따라서 원칙적으로 수인한도론과 판례의 접근법이 타당하다. 그러나 수인한도론의 경우 과실책임주의에 따라 고의·과실과 위법성의 이원적 구조를 전제로 양자를 구분해 적용하고 있는데 현대의 환경소송에서 이를 명확하게 구분하는 것은 쉽지 않다. 특히 위험책임인 원전의 손해배상책임의 경우 과실의 객관화 현상으로 객관적 주의의무위반과 위법성을 함께 판단하는 것이 피해자의 법익보호에 더욱 유리함은 앞서 살펴본 바와 같다.

최근에는 고의·과실과 위법성을 일원적으로 파악하려는 견해로서 신수인한도론이 등장하였다. 이에 따르면 과실유무의 판단을 수인한도를 넘는 피해를 주었는지의 여부에 의하여 결정함으로써 기본적으로 과실과 위법성을 일원적으로 파악하려는 행위불법론에 따른다.¹⁹⁴⁾ 즉, 피해자 측이 입은 손해의 종류·정도와 가해자 측의 참작사유인 가해행위의 태양, 손해의 회피조치 등을 비교형량 하여 손해가 수인한도를 초과하였다고 인정되는 경우 예견가능성의 유무에 관계없이 가해자의 책임과 위법성을 인정하게 된다. 이 이론에 의하면 결국 수인한도를 넘는 침해가 있는 경우 가해자에게 고의·과실이 없다 하더라도 그에게 손해배상책임을 지울

191) 김형석, 앞의 논문, 208면.

192) 전경운·김영경, 앞의 논문, 62면 참조.

193) 안경희, 앞의 논문, 35-36면 참조.

194) 전경운, “환경침해피해의 사법상 구제법리”, 367면.

수 있게 되므로 실질적으로 가해자에게 무과실책임을 묻는 결과가 된다.¹⁹⁵⁾ 원전의 손해배상책임은 허용된 위험시설인 원전에 대한 관리의무에 따른 것이므로 객관적 주의의무와 위법성은 일원적으로 판단하는 것이 위험책임 및 피해자의 구제에 부합하는 태도라고 본다.

2. 원전의 환경침해 행위와 손해 사이의 인과관계

가. 의의 및 입증완화의 필요성

불법행위에 기한 손해배상청구를 위해서는 가해행위와 손해 간에 상당인과관계가 존재하여야 한다. 이는 자연과학 분야에서의 인과관계와는 달리 불법행위의 책임귀속 관계를 결정하기 위하여 법관이 자유로운 심증에 따라 행하는 법적인 가치판단이다.¹⁹⁶⁾ 다만 자유로운 심증이라 하더라도 요건사실에 대한 입증은 법관에게 고도의 개연성에 대한 확신 또는 의심에 침묵을 명할 정도의 확신을 형성시킬 것이 요구된다.¹⁹⁷⁾ 즉, 인과관계의 입증이란 경험칙에 비추어 특정 사실이 특정 결과를 야기하였을 것이라는 고도의 개연성, 즉 통상인이 일상생활에 있어 진실하다고 믿고 의심하지 않을 정도의 확신을 증명하는 것을 말한다.¹⁹⁸⁾ 이에 대한 입증책임은 손해배상을 청구하는 자인 피해자가 부담한다. 결국 피해자는 오염물질의 발생에서 피해에 이르기까지 전 과정을 하나하나 주장·입증해야 하고 법원으로서도 각각에 대한 고도의 개연성을 확신할 때 인과관계를 인정하게 된다.¹⁹⁹⁾

195) 신수인한도론에 대하여 이는 제750조에서 적극적으로 규정하고 있는 과실요건을 배제시키는 것으로서 논리의 비약이라 할 수 있으며 현행법의 해석으로 받아들이기는 어렵다는 비판이 있다(안경희, 앞의 논문, 36면).

196) 대판 1984. 6. 12. 81다558.

197) 김형석, 앞의 논문, 217면.

198) 이시윤, 「신민사소송법」 제9판, 박영사, 2015, 525-526면 참조.

199) 한지형, “환경오염피해소송에서의 인과관계 판단”, 「환경법연구」 제38권 제2호, 한국환경법학회, 2016, 138면.

인과관계에 관한 통설과 판례는 상당인과관계설의 입장이다. 이에 따르면 사회통념상 또는 경험칙에 비추어 원인과 결과의 관계에 있는 복수의 사실 중 객관적으로 보아 어떤 전제사실로부터 일반적으로 초래되는 후행사실이 있는 때에 상호간에 상당인과관계가 인정된다. 상당인과관계설은 책임성립의 인과관계(책임근거적 인과관계)와 배상범위의 인과관계(책임충족적 인과관계)를 구별하지 않는다.²⁰⁰⁾ 일반적인 불법행위 책임에서는 그 성립에 관한 인과관계의 입증보다 손해의 범위에 관한 인과관계의 입증이 주로 문제 되지만, 원전의 환경침해로 인한 불법행위 책임의 경우 오히려 그 성립에 관한 인과관계의 존부를 입증하는 것이 복잡하고 어렵다. 원전사업자의 기업활동에 대한 정보는 고도로 과학기술 전문적이고 보안상 비밀내용을 포함하는 경우가 많고 대부분 원전사업자 영역에 있어 피해자가 이에 접근하기가 매우 힘들뿐만 아니라, 환경매개체인 물·공기·토양 등을 통하여 장기간에 걸쳐 손해를 발생시키는 경우 누구의 침해행위에 의하여 손해가 발생했는지를 판단하기가 복잡하고 어렵기 때문이다.²⁰¹⁾

따라서 원전의 환경침해로 인한 불법행위 손해배상 청구에서 경제적·지적으로 열세에 놓여있는 피해자에게 일반 불법행위에서와 같은 수준으로 인과관계의 증명을 요구하는 것은 피해자로 하여금 소송 자체를 포기하거나 가해자 측의 화해 압력 등에 쉽게 따르도록 만들어 피해자 구제의 이념을 저해할 가능성이 높다.²⁰²⁾ 이러한 입증곤란은 피해자들의 태만에 의한 것이 아니라 과학적 불확실성이라는 원자력손해의 특성에 기인하는 것이므로 인과관계의 존재에 대한 입증책임을 완화하는 것이 공

200) 박윤직 편집대표(집필자: 이상훈), 「민법주해[XVIII]」, 박영사, 2005, 231-232면(최인호, 앞의 논문, 173면에서 재인용); 이에 대하여 통상 인과관계를 고찰함에 있어 불법행위의 성립요건으로서의 인과관계(책임발생적 인과관계)와 가해자가 배상할 손해의 범위에 관한 인과관계(책임충족적 인과관계)로 나누어서 분석함이 일반적이라고 보는 견해가 있다(안경희, 앞의 논문, 37-38면).

201) 전경운·김영경, 앞의 논문, 64면.

202) 패소나 화해의 성립은 환경침해로 인한 비용의 일부 또는 전부를 피해자에게 전가하는 것이 되므로 손해의 공평한 분담이라는 정의관념과 충돌한다(최인호, 앞의 논문, 174면; 같은 취지로 안경희, 앞의 논문, 38면).

평의 법리에도 부합한다.²⁰³⁾ 따라서 피해자의 입증 곤란을 구제하기 위하여 인과관계의 증명 정도를 완화하거나 전환하려는 다양한 견해가 발 견해왔다.

나. 견해의 대립

1) 개연성설

환경침해로 인한 인과관계의 입증은 자연과학적으로 엄격한 증명을 요하지 아니하고 당해행위가 없었더라면 결과가 발생하지 않았을 것이라는 ‘상당한 정도의 개연성²⁰⁴⁾’이 있으면 인과관계가 인정된다는 견해이다. 이에 의하면 인과관계에 대한 입증의 정도를 고도의 개연성에서 상당한 정도의 개연성으로 완화하여 피해자는 환경침해행위와 손해 사이의 인과관계 개연성만 입증하면 증명책임을 다한 것으로 본다.²⁰⁵⁾ 이는 피해자인 원고에게 증명책임이 있다는 종래의 증명책임이론을 유지하면서 피해자에게 증명범위를 완화 내지 경감시켜주는 것이라고 할 수 있다.²⁰⁶⁾ 개연성설은 다시 그 법리적 구성과 관련하여 사실상 추정설, 증거우월설, 표현증명설, 입증책임전환설 등이 있다.²⁰⁷⁾

이에 대하여 개연성설은 인과관계의 증명도를 환경오염피해사건에서 특별히 낮추어야 할 이론적 근거가 불명확하다는 비판이 있다. 그리고 개연성이라는 개념 자체가 추상적이고 상당한 의미의 폭을 가지므로 무엇을 어떻게 입증하여야 개연성을 입증하였다고 볼 것인지에 대한 명확한 기준을 설정하기 어려운 단점이 있다. 이러한 개연성 개념의 불명확

203) 한지형, 앞의 논문, 136면.

204) 대판 1974. 12. 10, 72다1774에서는 ‘상당정도의 가능성’으로 표현하였는데 일반적으로 같은 의미로 받아들여지고 있다.; 같은 취지 이시윤, 앞의 책, 546면

205) 안경희, 앞의 논문, 38면.

206) 전경운·김영경, 앞의 논문, 65면.

207) 이하 이시윤, 앞의 책, 540-546면; 안경희, 앞의 논문, 38-39면; 전경운·김영경, 앞의 논문, 65-66면 내용 참조.

함으로 인하여 자칫 법관에 의한 일관성 없는 인과관계 입증판단을 야기할 우려도 있다.²⁰⁸⁾

2) 신개연성설

신개연성설은 개연성설의 결함을 소송법적으로 보완하기 위하여 인과관계의 발전과정을 몇 단계로 나누어 입증주제를 유형화한 후 간접반증이라는 개념을 도입함으로써 피해자의 입증책임 부담을 경감하려는 입장으로 간접반증이론이라고도 한다.²⁰⁹⁾ 즉, 인과관계 인정에 필요한 주요사실을 ① 피해발생의 매커니즘과 원인물질, ② 원인물질이 피해자 내지 피해발생지역에 도달하게 된 경로, ③ 가해자의 원인물질 생성 및 배출 등 세 가지로 유형화하여, 피해자인 원고가 이 중 두 가지를 직접증거 또는 간접증거에 의하여 증명하면 일응 인과관계의 증명이 있다고 보고, 피고인 가해자는 원인자가 될 수 없다는 사정을 반증 또는 간접반증하여 인과관계를 부정하지 못하는 한 그로 인한 불이익은 피고에게 귀속된다는 입장이다.

이에 대하여 인과관계의 분해와 유형화의 정확성에 관한 의문 때문에 간접반증이론을 채용한다고 하더라도 원고의 입증이 보통의 경우보다 낮은 정도의 개연성으로 족한 것으로 되지는 않는다는 점²¹⁰⁾, 주요사실을 병인론, 오염경로, 배출행위로 유형화·고정화한 결과 피해자가 그의 범의 침해의 원인이 무엇인지 정확히 모르는 경우나 유해물질을 생성·배출한 사람이 누구인지 모르는 경우에는 인과관계 자체를 입증할 수 없게 된다는 점, 여전히 개개의 구체적인 사건에서 어떠한 간접사실이 증명되면 경험칙상 인과관계가 인정되는지 모른다는 점 등의 비판이 있다.

208) 한지형, 앞의 논문, 139면.

209) 전경운·김영경, 앞의 논문, 67면.

210) 한지형, 앞의 논문, 140면.

3) 위험영역설

위험영역이란 한편에서는 피해자가 증명결핍에 빠져 있는데 다른 한편에서는 가해자가 적어도 자기의 책임이 문제되는 한도에 있어서 사실관계를 해명하는 것이 가장 손쉬운 입장에 있는 경우 입증책임 원칙이 수정되어 가해자가 요건사실의 반대사실에 관한 입증책임을 부담하게 된다는 이론이다. 즉, 이 견해에 따르면 피해자가 받은 손해의 원인이 가해자의 위험영역에 존재하는 경우에는 증명책임이 전환되어 가해자가 환경침해행위의 주관적·객관적 요건의 부존재를 입증해야 하므로 결국 피해자를 입증책임의 곤란으로부터 구제하게 된다고 본다.

하지만 이 견해의 경우 위험영역에 따라 입증책임을 분배하므로 위험영역을 어떻게 설정할 것인지가 매우 중요한 의미를 가지는데 위험영역과 그렇지 않은 영역 간의 경계설정 기준이 분명하지 아니하다는 문제점이 있다. 그리고 이 견해는 위험영역을 지배하는 가해자가 증거와의 거리가 가깝다는 전제를 두고 요건사실의 부존재에 대한 입증책임을 가해자에게 전가시키는데, 증거와의 거리와 공간적인 위험영역이 항상 일치하는 것은 아니므로 위험영역을 지배하는 사람이 반드시 불법행위의 요건사실을 쉽게 증명할 수 있는 것은 아니라는 비판이 있다.²¹¹⁾

4) 역학적 인과관계설

역학적 인과관계설은 임상의학이나 병리학의 입장에서 그 원인 또는 발병의 매커니즘이 밝혀지지 않은 경우 집단적으로 발병한 질병 또는 건강피해와 원인물질 사이의 인과관계를 추정하는 것과 같은 방법으로 여러 가지 간접사실을 정리·분석하여 그로부터 일정한 법칙에 따라 인과관계를 추정하는 견해이다. 이는 인과관계가 존재한다는 개연성적 진술을

211) 안경희, 앞의 논문, 43면.

위하여 피해자에게 매우 유용할 뿐만 아니라, 역학적 연구결과 위험도가 미미한 것으로 평가된 경우 가해자 측에서도 매우 유용할 수 있다.²¹²⁾

하지만 역학적 연구의 결과는 유해물질로 인하여 손해가 발생할 수 있는 개연성의 확률을 나타내 주는 것에 불과하므로 그 연구 성과에 절대적인 의미를 부여하는 것은 문제가 있다는 비판이 있다.²¹³⁾ 더구나 역학적 연구는 집단을 대상으로 한 것이어서 어느 위험인자와 특정 질병 사이에 역학적으로 상관관계가 있다고 인정된다 하더라도 그 연구결과에 개개인의 특수한 사정은 반영되지 아니하는 바 그 집단에 속한 개인이 걸린 질병의 원인이 무엇인지 판명되었다고 볼 수 없어 이를 기준으로 인과관계 유무를 판단하는 것은 무리가 있다.²¹⁴⁾

다. 판례

판례는 인근 공장의 분진으로 인하여 인삼포의 인삼이 고사한 사안에서 환경소송에서 입증책임의 경감을 부정하는 입장을 취하였으나,²¹⁵⁾ 이후 대판 1974. 12. 10, 72다1774에서 “공해로 인한 불법행위에 있어서의 인과관계에 관하여 가해행위와 손해와의 사이에 인과관계가 존재하는 상당정도의 가능성이 있다는 입증을 하면 되고 가해자는 이에 대한 반증을 한 경우에만 인과관계를 부정할 수 있다”고 판시하여 개연성설을 받아들였다.²¹⁶⁾

212) 전경운·김영경, 앞의 논문, 68면.

213) 안경희, 앞의 논문, 44면.

214) 한지형, 앞의 논문, 141면; 안경희, 앞의 논문, 44면; 전경운, “환경소송에서 인과관계의 입증에 관한 소고”, 「환경법연구」 제32권 제2호, 한국환경법학회, 2010, 84면; 대판 2013. 7. 12, 2006다17539에서도 같은 취지의 판결을 하였다. 즉, “어느 위험인자에 노출된 집단의 질병 발생률이 그 위험인자에 노출되지 않은 다른 일반 집단의 질병 발생률보다 높은 경우 그 높은 비율의 정도에 따라 그 집단에 속한 개인이 걸린 질병이 그 위험인자로 인하여 발생하였을 가능성이 얼마나 되는지를 추론할 수 있을 뿐”이라고 판시하였다.

215) 대판 1973. 11. 27, 73다919.

216) 전경운·김영경, 앞의 논문, 65-66면; 같은 취지 이시윤, 앞의 책, 545-546면. 하지만 ‘다만 위 판결은 공해소송에서의 증명책임 문제에 관한 초기단계의 판례이므로 원

그 이후 대법원 1984.6.12. 선고 81다558 판결(이른바 진해화학 사건 판결)에서는 “이러한 공해소송에 있어서 피해자인 원고에게 사실적 인과관계의 존재에 관하여 과학적으로 엄밀한 증명을 요구한다는 것은 공해로 인한 사법적 구제를 사실상 거부하는 결과가 될 우려가 있는 반면에 가해기업은 기술적, 경제적으로 피해자보다 훨씬 원인조사가 용이한 경우가 많을 뿐만 아니라 그 원인을 은폐할 염려가 있고 가해기업이 어떠한 유해한 원인물질을 배출하고 그것이 피해물건에 도달하여 손해가 발생하였다면 가해자측에서 그것이 무해하다는 것을 입증하지 못하는 한 책임을 면할 수 없다고 보는 것이 사회형평의 관념에 적합하다”고 하여, 환경오염피해소송에서 인과관계에 대한 입증책임을 경감할 필요가 있음을 명확히 하였다. 나아가 “소위 수질오탁으로 인한 공해소송인 이 사건에 있어서 원심이 적법하게 확정하고 있는 바와 같이 (1)피고 공장에서 김의 생육에 악영향을 줄 수 있는 폐수가 배출되고 (2) 그 폐수 중의 일부가 해류를 통하여 이 사건 어장에 도달되었으며, (3) 그 후 김에 피해가 있었다는 사실이 각 모순 없이 증명되는 이상 피고의 위 폐수의 배출과 원고가 양식하는 김에 병해가 발생하여 입은 손해와의 사이에 일응 인과관계의 증명이 있다고 보아야 할 것이고, 이러한 사정 아래서 폐수를 배출하고 있는 피고로서는 (1) 피고 공장 폐수 중에는 김의 생육에 악영향을 끼칠 수 있는 원인물질이 들어 있지 않으며 또는 (2) 원인물질이 들어 있다 하더라도 그 혼합율이 안전농도 범위 내에 속한다는 사실을 반증을 들어 인과관계를 부정하지 못하는 이상 그 불이익은 피고에게 돌려야 마땅할 것이다.”고 하여 구체적인 법리를 제시하였다. 이후에도 판례는 계속적으로 공해로 인해 재산에 대한 침해가 문제된 사안에서 인과관계의 추정과 간접반증이론에 입각하여 피해자와 가해자의 증명책임

고의 인과관계의 증명도를 단순히 낮은 증명도의 경감인지, 아니면 일응의 추정 내지는 간접반증이론을 바탕으로 한 피해자와 가해자 간의 증명책임의 분담인지가 분명하지 않고 이론 구성에 있어서 취약하므로 크게 무게를 둘 필요가 없다'고 평가한다.; 이에 반하여 위 판결이 “개연성이론 그것이 논의의 대상이 될 수 없다”고 설시한 이상 개연성이론의 독립성을 부인한 취지의 판결로 이해하여야 한다는 입장이 있다(한지형, 앞의 논문, 141면).

분담을 인정해오고 있다.²¹⁷⁾ 한편 비특이성 질환과 생명·신체상 손해 간 인과관계가 문제된 사안에서는 역학적 인과관계설을 받아들인 듯한 태도를 보이기도 하였다.²¹⁸⁾

이러한 판례의 법리는 일견 주장 및 증거제출이 용이하고 법원의 판단도 쉬울 것처럼 보이지만 실제 많은 사건에서는 여전히 인과관계의 존부가 핵심적인 쟁점으로 다루어지면서 이를 판단하는데 많은 시간과 비용이 소모되고 법관에 따라 판단이 달라지기도 하는 등의 어려움이 있다.²¹⁹⁾ 피해자의 입증영역인 가해자의 유해물질 배출사실, 유해물질 도달사실 및 피해자의 피해사실 등에 대한 증명의 정도를 어느 정도로 해야 하는지 명확하지 않기 때문이다. 개연성이란 일정 범위 내에서 빈도가 객관적으로 확인된 어떤 현상을 기초자료로 하여 자세히 알지 못하는 관심현상의 빈도를 추론하는 것, 즉 어떤 사건의 빈도에 관한 일정한 가설의 정확성을 경험칙상 추론시키는 객관적 현상을 말한다. 그런데 법관이 증거평가에서 이용하는 과학적 기초가 부족한 경험칙에 의해서는 개연성 및 그 완화의 정도를 정확히 수치화하는 것은 거의 불가능하며 단지 ‘고도의 개연성’ 내지 ‘상당한 개연성’ 등의 표현으로 나타내어진다.

라. 검토

개별사례들의 관찰을 통해서 얻어진 경험칙도 생활관계의 상태와 발전 과정에 관한 일반적·추상적 인식을 반영하고 있기 때문에 주관적인 판단임에도 불구하고 어느 정도 객관성을 담보하고 있다. 따라서 법관은 사실평가를 함에 있어서 경험으로 알게 된 것을 고려하여 적용해야 하고 충분히 개연성 있게 확정된 경험칙은 사실평가에 반영해야 한다. 따라서

217) 이시윤, 앞의 책, 546면; 같은 취지의 판결로 대판 1991. 7. 23, 89다카1275; 대판 1997. 6. 27, 95다2692; 대판 2004. 11. 26, 2003다2123; 대판 2009. 10. 29, 2009다42666; 대판 2012. 1. 12, 2009다84608, 84622, 84639 등

218) 대판 2014. 9. 4, 2011다7437.

219) 한지형, 앞의 논문, 150면.

정확한 개량수치화는 어렵더라도 ‘고도의 개연성’, ‘상당한 개연성’ 등으로 법관의 확신의 정도를 구별하고 이에 따라 피해자의 입증책임을 완화하려 노력하는 개연성설 내지 신개연성설의 입장과 판례의 태도는 일견 타당하다고 본다.

다만 개연성설 내지 신개연성설 및 판례의 입장이 불가피하게 감수하여야 하는 한계점이 있다. 우선 이 견해에 따라 재판하는 과정에서 심리에 소요되는 시간과 비용이 늘어나는 것은 불가피하다. 다양한 변수들을 적절히 통제하면서 측정과 평가를 반복하는 일을 철저히 하여 법관으로 하여금 상당한 수준의 개연성에 대한 확신을 갖게 하는 것이 원전의 환경침해에 따른 소송에 있어서 적정·공평한 재판과 당사자대등주의를 실현하는 가장 현실적인 방안이기 때문이다.²²⁰⁾ 그리고 입증책임의 완화로 인해 피해자 측이 오히려 패소하더라도 이 결과를 감수할 필요가 있다. 원전의 환경침해에 따른 소송에서는 감정의 기초가 되는 자료의 질과 양이 크게 부족한 경우가 많아서 피해자 측에게 긍정적인 감정 결과에도 불구하고 법원의 심증을 형성시키지 못하는 경우가 가능하기 때문이다.

따라서 판례 등의 법리를 따르더라도 가해자의 유해물질 배출사실, 유해물질 도달사실 및 피해자의 피해사실 등 피해자의 입증책임 영역에 속한 각 사실에 대한 증명은 고도의 개연성을 인정할 수 있을 정도로 해야 한다는 견해²²¹⁾에 주목할 필요가 있다. 이미 입증 주제를 간소화하고 그 중 피해자의 입증책임 영역을 증명하면 나머지 사실에 대한 반증책임이 전환되어 결국 피해자에게 입증의 정도를 완화하고 있는 이상 그 입증 주제에 대한 증명의 정도까지 완화하는 것은 인과관계 판단에 있어 예측가능성을 담보하기 어렵다. 따라서 오염물질의 배출 및 도달 역시 피해를 유발할 정도에 이를 것을 요하는 것은 아니더라도 적어도 유의미한 정도일 것을 요한다고 봄이 타당하다.

하지만 이러한 인과관계의 입증완화를 위한 다양한 시도들이 전개되어

220) 송상현·박익환, 「민사소송법」 신정7판, 박영사, 2014, 15-18면 참조.

221) 한지형, 앞의 논문, 151면 참조.

나름의 법리를 확립해 가더라도 결국에는 입법적인 근거를 결하고 있기 때문에 그 요건상의 명확성을 기하기가 어려워 여전히 법적안정성을 해할 수 우려가 있다는 비판을 모면하기는 어렵다. 그러므로 원전의 환경침해와 같이 허용된 위험시설을 운영하면서 대규모 피해 발생이 가능한 환경소송에 있어서는 환경오염피해구제법 제9조 제1항과 같은 ‘인과관계의 추정’ 규정을 두거나 준용하는 등 피해자의 입증책임을 완화 또는 전환하려는 입법적 노력이 필요하다고 본다.

제4절 위험책임과 불법행위 손해배상책임의 효과

1. 위험책임과 불법행위 손해배상 범위

가. 손해배상 범위 일반론

불법행위에 기한 손해배상의 범위와 관련하여 민법 제763조는 제393조를 준용하여 불법행위로 인한 손해배상은 통상의 손해를 그 한도로 하고 특별한 사정으로 인한 손해는 가해자가 그 사정을 알았거나 알 수 있었을 경우에 한하여 배상책임이 있다고 본다. 이에 대한 해석과 관련하여 종래 통설과 판례는 인과관계의 존부에 의하여 배상범위를 결정하는 ‘상당인과관계설’의 입장에 있었으나, 최근 완전배상주의인 독일과 달리 제한배상주의인 우리 민법에서 상당인과관계설에 따라 인과관계에 의한 배상범위의 제한은 행해질 수 없다는 비판이 행해지고 있다. 그리하여 법률상 또는 계약상 보호된 이익에 대하여 가해진 손해만을 가해자에게 귀속시켜야 한다는 ‘규범목적설’이나 1차손해와 후속손해로 분류하여 1차손해는 언제나 배상시키고 후속손해는 그와 1차손해 사이에 위험성 관련이 있는 경우에만 배상시켜야 한다는 ‘위험성관련설’ 등이 주장되기도 하였다.²²²⁾ 하지만 규범목적설이나 위험성관련설에 대하여는 상당인과관계설

에 의한 손해배상 문제 중 특별히 불합리한 결과를 논증하지 못했다는 점과 상당성과 보호목적·위험성관련 간의 구체적인 차이점이 명확하지 않다는 문제점이 제기되고 있다.²²³⁾ 따라서 상당인과관계설의 입장을 기본적으로 따르되 상당성의 판단을 개연성에 국한하지 말고 규범목적설 및 위험성관련설 등의 비판과 제안을 수용하여 해석하는 것이 필요하다. 가해자가 피해자에게 배상해야 할 손해는 위법행위와 인과관계의 연속성을 가지고 그 연속성이 상당성을 갖는다고 판단되는 것에 한한다.²²⁴⁾ 이때 상당성의 판단은 불법행위 당시에 보통인이 알 수 있었던 사정과 가해자가 특히 알고 있었던 사정을 함께 고찰하여 판단하고 있다.

나. 위험책임에 기한 손해배상 범위의 문제점

앞서 살핀 대로 불법행위에 기한 손해배상의 경우 민법 제763조에서는 채무불이행 규정인 제393조(손해배상의 범위)를 준용하고 있다. 이에 따라 통설 및 판례는 상당인과관계설의 입장에 따라 예견가능성을 기준으로 불법행위에 기한 손해배상의 범위를 판단해왔다.²²⁵⁾ 우리 민법상 불법행위 책임이 원칙적으로 과실책임주의에 입각해 있음을 고려하면 손해의 예견가능성을 손해배상 범위의 판단 기준으로 하는 것은 일견 합리적이라 할 수 있다. 하지만 원전의 손해배상책임과 같이 위험책임에 기한 불법행위 책임의 경우에도 민법 제393조를 준용하는 것이 적절한지와 관련해서는 문제의 소지가 많다. 그동안 일부 학자들이 제763조의 준용규정 가운데 제393조를 삭제할 것을 주장하였으나 현행 민법을 유지하자는 입장이 현재까지 다수를 점하고 있다. 이에 따르면 대법원 판례가 불법행위 책임에 있어 제393조를 준용할 경우 통상손해와 특별손해를 엄격하게 구분하기보다 경험칙이나 손해의 공평한 분담 원칙에 따라 손해의 범

222) 이창규, 앞의 논문, 82-83면.

223) 이은영, 「채권총론」 제3판, 301면.

224) 곽윤직, 「채권총론」 신정수정판, 박영사, 2002, 210면.

225) 대판 2004. 10. 28, 2002다45185; 대판 2013. 4. 26, 2011다29666 등 참조.

위를 정해오고 있으므로 제393조의 준용을 배제하더라도 실익이 적다는 점과 이를 대신할만한 현실적인 대안이 없다는 점을 그 이유로 하고 있다.

하지만 이러한 견해의 대립은 과실을 요건으로 하는 일반 불법행위의 경우에만 적용될 수 있으며 위험책임과 관련해서는 다음과 같은 이유로 인해 제393조의 준용을 배제 또는 제한해야 한다고 본다. 우선 예견가능성은 가해자의 특성을 본질로 하므로 사실상 과실과 동일시되거나 적어도 과실을 전제로 하는데, 위험책임과 같이 가해자의 특성과 무관하게 책임이 성립하는 경우에도 예견가능성을 손해배상 범위의 판단기준으로 삼는 것은 개념상 적합하지 아니하다. 또한 위험책임의 성립에 있어서 위험을 요건으로 하면서 손해배상의 범위를 결정하기 위해서는 과실을 요구하는 것은 불법행위법의 전체적인 법체계의 관점에서 보더라도 바람직하지 않다. 따라서 상당인과관계설에 따라 상당성을 판단할 때 예견가능성을 제외한 객관적인 사정들만 고려해야 할 것이다.²²⁶⁾

다만 예견가능성을 배제할 경우 상당성이라는 표지 하나만으로 손해의 범위를 결정하게 되어 더욱 추상적이고 애매해질 수 있다는 반대론이 있다.²²⁷⁾ 그러나 위험책임에 있어 예견가능성의 법리를 적용하게 되면 책임의 성질이 실질적 의미에서 과실책임으로 바뀌게 되어 문제되는 바 위험책임의 개념에 충실하기 위해서는 발생한 손해와 위험 그 자체의 관계가 상당성의 기준이 되어야 할 것이다. 즉, 가해자의 행위로 인하여 발생한 손해 중에서 위험 그 자체로 인하여 발생한 손해에 대해서만 무과실 책임을 인정하는 것이다. 또한 상당인과관계설에 따라 배상의 범위가 확대될 가능성이 있으므로 이를 제한하여 가해자와 피해자의 이익을 동시에 보호하는 방편으로 손해배상의 최고한도액을 설정하는 것을 고려해볼 수도 있을 것이다.²²⁸⁾

226) 이제우, 앞의 논문, 282면.

227) 김상중·김기창, “민법 제763조에 의한 채무불이행 책임규정의 불법행위책임에의 준용의 입법적 타당성”, 「2012년도 법무부 연구용역 과제보고서」, 116-119면 참조 (이제우, 앞의 논문, 276면에서 재인용).

2. 위험책임과 과실상계

민법 제763조에서는 제396조(과실상계) 규정을 준용하여 불법행위에 기한 손해배상청구권자에게 과실이 있는 경우 손해의 공평·타당한 분담이라는 이념에 따라 손해배상책임 제한을 인정하고 있다. 즉, 모든 손해의 전보가 불합리하다고 평가되는 경우 손해의 조정적 기능이라는 관점에서 예외적으로 작동한다.²²⁹⁾ 전보의 의미와 관련하여 독일과 같이 완전배상주의 입장에서는 가해행위 이전의 상태로 회복시키는 것이라고 보는데 비해, 우리 민법은 유책주의 및 제한배상주의에 입각하여 손해의 공평·타당한 분담이라는 배분적 정의를 달성하기 위해 중요한 수단으로서 전보적 기능을 이해한다. 따라서 불법행위의 가해자는 피해자에게 불법행위로 발생한 실손해를 전보해야 하지만 피해자에게 과실이 있거나 손해와 동시에 이득이 발생한 경우 각각 과실상계, 손익상계 등을 통해 제한적으로 손해배상을 해야 할 책임이 발생한다.

그런데 위험책임 제도 아래에서도 과실상계를 통해 손해배상 범위를 제한할 수 있는지와 관련하여 과실상계가 과실을 전제로 하는 책임만을 대상으로 하는지 문제 된다. 과실상계 법리상 과실의 의미와 관련하여, 불법행위 성립요건으로서의 과실과는 달리 단순한 부주의 또는 사회 공동생활상 약한 부주의라고 보는 이질설과 불법행위의 성립요건으로서의 과실과 마찬가지로 주의의무 위반이라고 보는 동질설이 대립한다.²³⁰⁾ 과실상계에 있어서의 과실이 공평의 관념에서 손해배상청구권의 내용을 조정하는 기능을 하고 있음을 고려한다면 이질설에 따라 자신의 이익에 대

228) 위험책임에 의해서 모든 손해가 배상되어야 하는 것은 아니며 책임한도액을 설정하는 것은 위험책임의 범위에 대한 제한일 뿐 피해자가 받을 수 있는 배상 자체에 대한 제한은 아니다(이제우, 앞의 논문, 283면).

229) 박동진, “과실상계에서의 과실의 의미”, 「연세법학연구」 제7집 제1권, 연세법학회, 2000, 213면.

230) 이호행, “과실상계의 적용범위와 한계 - 교통사고를 중심으로 -”, 「법학연구」 제20권 제4호, 인하대학교 법학연구소, 2017, 305면 참조.

한 소극적인 부주의라고 이해하는 것이 타당하다.²³¹⁾ 판례 또한 같은 입장으로 보인다.²³²⁾

과실상계에서 피해자의 과실의 의미를 어떻게 이해하든 기본적으로 가해자의 과실을 전제로 피해자의 과실과 비교한다는 점에서 위험책임의 성질에 반할 소지가 다분하다. 일반적으로 위험책임은 무과실책임으로 이해되는 점을 감안할 때 피해자의 과실이 인정되더라도 과실상계가 되어야 할 가해자의 과실이 없는 것으로 볼 여지도 크다. 하지만 위험책임은 성립뿐만 아니라 손해배상의 범위에 있어서도 그 근거를 동일하게 유지할 필요가 있고 가해자의 고의나 과실 없이도 가해자에게 책임이 귀속되는 점에 비추어 위험책임에서는 과실상계가 문제될 수 없고 단지 책임이 제한될 수 있다고 보는 것이 타당하다.²³³⁾ 따라서 위험책임영역에서는 손해의 공평·타당한 분담을 위해 가해행위에 대한 과실의 정도와 비난가능성의 정도를 상대적으로 비교·형량하여 비율적으로 제한하는 것이 합리적이다.²³⁴⁾

3. 손해배상책임의 소멸시효

불법행위로 인한 손해배상청구는 피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년 내지 불법행위를 한 날로부터 10년 내에 행사하여야 하고 이를 도과하면 손해배상청구권은 시효로 인하여 소멸한다(민법 제766조). 위 기간의 법적 성질과 관련하여 3년 기간의 성질은 소멸시효라는 것에 이설(異說)은 없어 보이지만, 10년 기간의 성질에 대해서는 이를 제척기간으로 보는 견해²³⁵⁾와 소멸시효 기간으로 보는 견해

231) 이호행, 앞의 논문, 308면.

232) 대판 1992. 11. 13, 92다14687; 대판 2005. 7. 8, 2005다8125 등.

233) 이호행, 앞의 논문, 319면 참조; 이제우, 앞의 논문, 288면 참조.

234) 이은영, “판례상 책임제한의 의미와 정당화”, 「법학논총」 제36권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2012, 593면(이호행, 앞의 논문, 320면에서 재인용).

235) 박윤직, 앞의 책, 845면.

가 대립하며 판례²³⁶⁾는 이를 소멸시효 기간으로 보고 있다.

원전의 환경침해에 대한 불법행위 손해배상책임과 관련해서 특히 문제가 되는 것은 불법행위 당시 예견할 수 없었던 손해가 침해행위 이후 새로 발생(후유 손해)하거나 기존의 손해보다 확대(확대손해)된 경우이다. 판례는 “통상의 경우 상해의 피해자는 상해를 입었을 때 그 손해를 알았다고 보아야 할 것이지만, 그 후 후유증 등으로 인하여 불법행위 당시에는 전혀 예견할 수 없었던 새로운 손해가 발생하였다거나 예상외로 손해가 확대된 경우 그러한 사유가 판명된 때에 새로이 발생 또는 확대된 손해를 알았다고 보아야 할 것이고, 이와 같이 새로이 발생 또는 확대된 손해에 대하여는 그러한 사유가 판명된 때로부터 민법 제766조 제1항에 의한 시효 소멸 기간이 진행된다고 할 것”²³⁷⁾이라고 하여 후유손해 및 확대손해의 기산점을 새로운 사실을 안 때로 연장하고 있다. 이에 따르면 원자력손해를 야기한 불법행위 당시에는 인지하지 못했던 손해가 이후 발현된 것을 알게 된다면 그때부터 3년 내에 손해배상청구를 하여야 한다. 다만, 이 경우에도 불법행위가 있는 날로부터 10년 내에 행사해야 한다는 제약을 받게 된다.

이러한 불법행위에 기한 손해배상청구권의 행사 기간이 너무 단기적이어서 피해자의 구제에 불충분하다는 비판이 있다. 특히 원전의 환경침해는 장기형·잠복형 피해를 유발할 가능성이 높는데 판례 등의 법리에 따르면 피해자의 보호에 불리할 수 있다. 이와 관련하여 우리 판례는 “제766조 제2항의 ‘불법행위를 한 날’이란 단지 관념적이고 부동적인 상태에서 잠재적으로만 존재하고 있는 손해가 그 후 현실화되었다고 볼 수 있는 때²³⁸⁾”라거나 “현실적으로 손해의 결과가 발생한 날을 의미²³⁹⁾”한다고 하여 소멸시효의 기산점에 관하여 유동적으로 해석하지만, 이에 대해서는 행위와 결과를 혼동해서 문언의 의미를 잘못 해석하고 있다는 비판

236) 대판(전) 1996. 12. 19, 94다22927.

237) 대판 2001. 9. 14, 99다42797.

238) 대판 1990. 1. 12, 88다카25168.

239) 대판 2011. 9. 29, 2008다16776.

이 가능하다. 따라서 제조물책임법에서 택하고 있는 기산점을 합리화하는 방식²⁴⁰⁾과 같은 입법적 해결이 필요하다고 본다.²⁴¹⁾

240) 제7조(소멸시효 등)

② 이 법에 따른 손해배상의 청구권은 제조업자가 손해를 발생시킨 제조물을 공급한 날부터 10년 이내에 행사하여야 한다. 다만, 신체에 누적되어 사람의 건강을 해치는 물질에 의하여 발생한 손해 또는 일정한 잠복기간(潛伏期間)이 지난 후에 증상이 나타나는 손해에 대하여는 그 손해가 발생한 날부터 기산(起算)한다.

241) 전경운·김영경, 앞의 논문, 70-71면 참조.

제5장 결론 및 제언

제1절 결론

원전의 환경침해로 인한 손해배상책임은 위험시설인 원전을 설치·운영함으로써 이익을 얻는 원전사업자가 위험의 실현으로 인한 손해에 대하여 부담하는 위험책임이자 무과실책임이다. 종래 과실책임주의에 기초한 민법상 일반 불법행위 규정만으로는 피해자의 손해전보에 어려움이 많아서 특별히 원배법을 입법화하여 원전사업자로 하여금 원자력손해에 대하여 과실 여부와 상관없이 3억 SDR의 배상한도 내에서 전적으로 배상책임을 부담하게 하고 있다. 원전의 환경침해 상황 발생 시 공법적 규제의 적용으로 위법사실의 시정 효과를 가져와 민사상 사전유지청구의 실익은 크지 않으므로 원전의 손해배상책임은 결국 사후적 구제수단인 손해배상책임을 중심으로 논의된다. 다만 손해배상책임은 원전사업자에게 사고예방 조치를 해태하여 손해가 발생한 경우 엄격한 책임을 부담할 수 있음을 경고하는 효과도 있으므로 이를 통해 유지청구의 목적기능을 간접적으로 실현할 수 있다.

원전의 손해배상책임에서 위험책임의 본질에 근접한 구제수단일수록 피해자의 손해전보에 더욱 유리하다. 즉, 원배법상 손해배상, 환경오염피해구제법상 손해배상, 민법 제758조 공작물책임, 민법 제750조 일반불법행위책임 순으로 피해자의 구제가 용이하다고 볼 수 있다. 다만 이때 구제의 용이성은 손해 전부의 배상을 의미하는 것이 아니라 피해자의 입증책임 경감 및 배상조치 확보 등에 따라 피해자가 보다 쉽게 손해배상을 받을 수 있다는 것을 뜻한다. 위험책임은 무제한책임을 인정하는 제도가 아니며 위험책임 법리에 따라 피해자가 실제 손해에 상당한 배상을 받지 못하더라도 이로 인한 불이익은 과실에 대한 증명책임을 부담하지 않는다는 이익으로 상쇄된다고 볼 수 있다.²⁴²⁾ 다만 위 관련 법규들은 적용

가능한 원전의 환경침해 유형이나 배상 범위가 다르므로 구제의 용이성과 손해 전부의 전보 등을 비교형량하여 피해자가 자기에게 더욱 유리한 수단을 선택하는 것이 옳다. 이상의 논의를 바탕으로 원전의 각 환경침해 유형별로 적용 가능한 법규와 그 차이점을 정리하면 다음과 같다.

구 분	원배법	환경오염 피해구제법	민법 제758조	민법 제750조
원전사고로 인한 손해	적용 가능	적용 불가능	적용 가능	적용 가능
조업장애로 인한 방사능 손해	적용 가능	적용 불가능	적용 가능	적용 가능
조업장애로 인한 비방사능 손해	적용 불가능	적용 가능	적용 가능	적용 가능
정상조업에 의한 방사능 손해	적용 가능	적용 불가능	적용 불가능	적용 가능
정상조업에 의한 비방사능 손해	적용 불가능	적용 가능	적용 불가능	적용 가능
과실책임 여부	무과실책임	무과실책임	중간책임	과실책임
배상한도	유한	유한	무한	무한

<표5-1> 원전의 환경침해 유형별 적용법규와 차이점

원배법상 손해배상책임은 비정상적인 원전사고에 의한 손해나 정상조업 중 조업 장애로 규정을 초과하여 배출된 방사능오염에 의한 손해 등 제한적인 범위만 적용될 수 있는데, 첨단 과학기술 및 엄격한 행정감독 등에 따라 실제로 이와 같은 손해가 발생할 가능성은 매우 희박하다. 오히려 최근 원전의 손해배상책임이 문제되는 경우는 주로 정상조업에 의한 간접적 가해 유형인데 이에 대하여는 기존의 원배법이 적용되기 어려워 피해자의 법익구제에 한계점을 드러낸다. 그렇다고 해서 이 새로운 유형의 원전의 손해배상책임이 문제 될 때마다 원배법을 개정하는 것도 입법 현실에 비추어 여의치 아니하다. 따라서 이때는 민법상 불법행위에 기한 손해배상책임이 주요한 손해전보방안으로 기능하고, 제750조 일반 불법행위의 수정 법리와 제758조의 무과실책임이 중요한 구제수단으로 될 수 있다.

242) 이제우, 앞의 논문, 283면 참조.

한편 원전의 손해배상책임은 대표적인 위험책임주의 유형으로서 배상범위와 방법 등을 과실책임주의에 기반한 민법상 손해배상책임 규정에서 준용하는 것은 타당하지 않다. 과실책임주의에 따른 예견가능성을 배제하더라도 손해배상의 최고한도액을 규정하는 방법 등을 통해 위험책임인 원전의 손해배상책임의 범위를 제한하여 상당성을 확보할 수 있다. 원배법이나 환경오염피해구제법에서 원전사업자에게 무과실책임을 부담하게 하면서도 손해배상한도 최고액을 규정하여 책임범위를 제한하고 있는데 위험책임법리에서 상당성을 확보하기 위한 것으로 평가할 수 있다. 이에 반하여 민법 제758조는 ‘설치 또는 보존의 하자’, 민법 제750조는 일반 불법행위 제 요건에 대한 피해자의 입증을 요하면서 입증 시 손해의 전부를 배상청구할 수 있도록 하여 피해자들에게 손해배상청구 방식의 선택권을 부여하고 있는데 타당한 규정체계라고 본다.

그리고 위험사실의 발생이나 손해의 발생·확대 등에 피해자측의 과실이 개입된 경우 가해자와 피해자 간에 손해의 공평한 분담이 문제된다. 원배법 등에 특별한 규정이 없는 점에 비추어 민법상 일반 손해배상법리에 따라 과실상계가 가능한 것처럼 보이지만 원전의 손해배상책임은 위험책임으로서 가해자나 피해자의 과실유무를 책임분배의 기준으로 삼는 것은 타당하지 않다. 그 대신 피해자가 스스로 위험을 야기하여 손해발생에 기여한 경우 가해자의 위험과 상계할 수 있다는 ‘위험상계의 법리’를 위험책임주의에 따른 손해의 공평한 분담 방법으로 고려해 볼 수 있다.²⁴³⁾

제2절 제언

최근 일련의 원배법 개정 및 원자력손해보충배상협약(CSC) 가입 논의 또한 결국 법조문과 법현실 간의 간극을 좁혀서 원배법의 실효성을 확보

243) 이제우, 앞의 논문, 291면 참조.

하고 피해자 구제 및 사고 예방 효과를 높이기 위한 것으로 볼 수 있다. 위험책임의 독자성에 비추어 현행 유한책임주의를 유지하되 필요시 배상 한도액을 상향하는 것이 타당하며, 원전사고 시 배상능력을 확대하여 피해자의 손해전보 및 원상회복에 도움이 되므로 가입을 추진하는 것이 바람직하다고 본다. 이와 함께 현행 원배법에 대한 여러 비판 내용을 건설적으로 수용하여 원전의 손해배상책임에 대한 원배법의 실효성을 더욱 높이려는 노력이 계속되어야 할 것이다. 이하에서는 지난 2002년 3월 제출된 ‘원자력손해배상제도 및 보상제도 개정에 따른 이행방안에 관한 연구’의 최종보고서의 내용 중 현행 원배법에서도 시급성을 요하면서 개선 시 실효성을 크게 향상시킬 것으로 예상되는 내용을 몇 가지 제시하고자 한다.²⁴⁴⁾

우선, 원배법 제2조 제1항의 원자력손해(제2호)와 원자력사고(제4호)의 개념과 범위를 명확히 해야 한다. 현행 조문에 의하면 원자력손해를 추상적으로 규정하고 있어 다시 민법상 상당인과관계에 따라 개별 사안마다 손해의 구체적 내용을 정해야 하는데 이는 위험책임의 독자성에 반할 뿐만 아니라 손해의 예시 중 일부 예를 각 목적으로 규정하여 법조문의 체계 정합성에도 위배되는 등의 문제가 있다. 그리고 원자력사고의 개념을 원자력손해에 의존함으로써 원전의 비상사고 외 정상운전 중 발생한 환경침해 중 어느 범위까지를 원자력사고로 볼 수 있는지도 불분명하다. 따라서 원자력손해 및 원자력사고의 구체적 내용이나 예시 유형을 별개의 조항이나 시행령 등에 명시할 필요가 있다. 한편 원자력손해의 제외 사유로 종업원의 업무상 손해를 규정하고 있는데 이는 종업원을 제외해야 할 특별한 이유 없이 불합리하게 차별하고 있는 것이므로 삭제하는 것이 바람직하다.²⁴⁵⁾

244) 박기갑, “원자력손해배상제도 및 보상제도 개정에 따른 이행방안에 관한 연구 최종 보고서”, 과학기술부, 2002, 67면 이하 실무지침서 참조.

245) 종업원을 제외한 이유로 종업원이 업무상 받은 손해는 1차적으로 ‘산업재해보상보험법’에 의하여 전보됨을 근거로 한다고 하지만 산재보험의 전보 범위는 인적손해에 국한되며 소멸시효도 단기(3년)로 규정되어 있어서 원배법에 비하여 피해자인 종업원의 권리구제에 제한적이라는 문제가 있다(함철훈, 「원자력손해배상법」, 384면

다음으로, 원배법에 손해배상의 범위, 절차 및 방법 등을 직접 규정하거나 적어도 준용 규정 및 근거를 명확히 해야 한다. 현행 원배법상 이에 대한 명시적 규정이나 준용 규정 없이 해석상 민법 일반 불법행위 및 손해배상 법리를 준용하고 있는데, 이는 위험책임의 독자성과 충돌을 일으켜 원배법의 입법 취지를 몰각시킬 우려가 있고 피해자의 구제에도 소홀해질 가능성이 있다. 따라서 원배법 및 동 시행령에 손해배상의 범위, 방법 등을 명문으로 규정하거나 타법의 준용 규정 및 준용 범위를 명확히 할 필요가 있다. 또한 원전의 손해배상책임은 동일한 위험원으로 인한 원자력손해에 대하여 다수의 피해자들의 소송 제기·참가, 관련 소송 병합 등이 빈번히 발생하며 쟁점정리 및 심리진행 등에 상당 기간이 소요되는 등 재판이 장기화될 소지가 크다. 이 경우 피해자들은 원전의 환경침해로 인해 생활터전 및 영위 수단을 상실하여 신속한 구제를 요하는데, 배상절차의 장기화는 피해자들에게 소송 자체를 포기하거나 화해하도록 종용하여 피해자 보호라는 원배법 취지를 퇴색시킬 수 있다. 따라서 원배법의 배상절차를 단계별로 나누어 일정 조건에 해당한다면 원자력손해배상 청구인들이 기본적 생활을 영위하고 배상소송을 진행할 수 있을 정도의 일부 배상금을 선결적으로 받을 수 있는 구제제도를 마련할 필요가 있다.²⁴⁶⁾ 그리고 신속한 피해자 구제를 위하여 손해항목에 따라서는 일정 조건에 해당하면 합리적으로 산정한 정액 배상을 원칙으로 하고 정액을 넘는 손해가 증명된 경우에 이를 추후 보전해주는 방법도 검토할 필요가 있다.²⁴⁷⁾

마지막으로, 원배법상 원전의 손해배상책임에 대한 피해자의 권리구제 방안으로 희생보상청구권을 도입할 필요가 있다. 현행법상 원전의 환경침해 상황으로 인해 법익침해 발생이 예상되더라도 피해자의 권익을 보호할 수 있는 실효적인 방안이 거의 없다. 공법상 구제의 경우 원칙적으

참조).

246) 조일윤, 앞의 논문, 270면 참조.

247) 조일윤, 앞의 논문, 269면 참조.

로 허용범위 내에서는 행정권의 발동 권한이 없고 규제 위반 시에도 시정요구는 행정청의 재량권에 속하므로 피해자 구제에 효과적이지 못하다. 또한 현행 원배법 및 민법에 따르면 원전의 높은 공공성에 따라 상대방에게 침해 상황을 수인하도록 하거나 더 직접적이고 중대한 법익을 침해받을 때까지 기다리도록 하는 경우가 많다. 따라서 이런 경우에는 독일 연방임및시온방지법 제14조²⁴⁸⁾와 같이 공익성이 높은 일정한 산업시설에 대해서는 방어청구권을 인정하지 않고 피해자에게는 단지 유해한 환경침해의 배제를 구하는 청구와 이를 통한 방지가 불가능한 경우 일정한 보상청구권만을 행사할 수 있도록 하는 등의 조정적 희생보상청구권을 도입할 필요가 있다.²⁴⁹⁾ 우리 민법 제17조 개정안은 보상청구권 도입을 검토하고 있는데²⁵⁰⁾, 원배법에도 별도의 규정 내지 준용규정을 두어 보상청구권을 도입할 필요가 있다고 본다.

248) 독일 연방임및시온방지법 제14조 “시설에 의한 인가를 다룰 수 없는 경우에 특정한 토지에 의한 인접한 토지에 대한 유해한 침해의 방어를 위한 청구가 특별한 권원에 기하지 않고 사법상의 권리에 기하고 있는 때에는 시설의 가동중지를 요구할 수 없다. 피해자는 단지 유해한 작용을 배제하는 예방조치만을 요구할 수 있을 뿐이다. 그러한 예방조치가 기술수준에 의해서 실행할 수 없거나 경제적으로 비대체적일 때에는 오로지 손해배상만을 청구할 수 있다.”(김영경, 앞의 논문, 29면에서 재인용).

249) 최인호, 앞의 논문, 215면; 안경희, “독일법상 항공기 소음으로 인한 손실보상청구”, 「법조」 통권 637호, 2009, 156면; 김상천, 앞의 논문, 413-415면; 김영경, 앞의 논문 “토양오염에 대한 민사책임과 정화책임”, 29면 참조.

250) 민법 제217조 개정안(위원장단안) “제217조(매연 등에 의한 이웃 토지에 대한 방해금지) ① 토지소유자는 매연, 증기, 액체, 먼지, 냄새, 소음, 진동, 빛 그 밖에 이와 유사한 것으로 이웃 토지의 사용을 방해하거나 이웃 거주자의 생활에 고통을 주지 아니하도록 적당한 조치를 할 의무가 있다. ② 제1항의 방해 또는 고통이 토지의 통상 용도에 따른 사용에 의하여 발생하고, 그 방지에 과다한 비용을 요하는 경우에는 이웃 토지소유자나 거주자는 이를 인용하여야 한다. ③ 제2항의 경우에 손해를 입은 이웃 토지 소유자나 거주자는 상당한 보상을 청구할 수 있다.”(전경운, “환경오염피해구제를 위한 민사법제의 개선방안 및 대안모색”, 「환경법연구」 제36권 제1호, 2014, 131-133면 참조).

참 고 문 헌

1. 단행본

- 곽윤직, 채권총론 신정수정판, 박영사, 2002
_____ 채권각론 신정수정판, 박영사, 2002
_____ 편집대표(집필자: 이상훈), 민법주해[XVIII], 박영사, 2005
곽윤직·김재형, 물권법[민법강의II] 제8판, 박영사, 2014
김상용, 물권법 제2판, 화산미디어, 2013
김중환·김학동, 채권각론 제7판, 박영사, 2006
김형배·김규완·김명숙, 민법학강의 제12판, 2013
박균성·함태성, 환경법 제7판, 박영사, 2015
박기갑, 국제원자력손해배상법(I), 삼우사, 2001
송상현·박익환, 민사소송법 신정7판, 박영사, 2014
양창수·김재형, 계약법 제2판, 박영사, 2016
이시윤, 신민사소송법 제9판, 박영사, 2015
이은영, 채권총론 제3판, 박영사, 2006
_____ 채권각론 제4판, 박영사, 2004
_____ 물권법, 제4판, 박영사, 2006
정찬형, 상법강의(하) 제6판, 박영사, 2004
정하중, 행정법개론 제7판, 법문사, 2013
지원림, 민법강의 제10판, 홍문사, 2012
최기원, 상법학신론(하) 제13판, 박영사, 2004
최준선, 보험·해상·항공운송법 제9판, 삼영사, 2015
함철훈, 원자력손해배상법, 진원사, 2004
_____ 원자력법제론, 법영사, 2009

2. 연구논문

- 경익수, “원자력손해배상제도에 관한 연구”, 사회과학논문집 제22권 제2호, 대천대학교 사회과학연구소, 2004
- 권용우, “원자력손해배상책임에 관한 연구”, 법학논총 제31권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2007
- 권태형, “원전사고 손해배상제도와 정부보조금 효과: 원전 경제성 논의에 대한 함의”, 환경정책 제22권 제3호, 한국환경정책학회, 2014
- 김대원, “국제원자력책임법제상 민간책임에 관한 쟁점과 시사점”, 경희법학 제45권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2010
- 김민훈, “원자력손해배상에 관한 소고”, 법학논총 제32권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2012
- 김상원, “원자력손해배상제도 및 개선”, 과학기술법연구 제6권 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2000
- 김상천, “환경침해의 유지청구”, 재산법연구 제27권 제1호, 한국재산법학회, 2010
- 김성용, “불법행위 요건으로서의 위법성의 역할”, 민사법학 제30호, 한국민사법학회, 2005
- 김성태, “직접청구권의 성질과 시효”, 상사판례연구(II), 박영사, 1996
- 김성필, “공작물책임의 입법론적 검토”, 법과 정책연구 제5권 제2호, 한국법정책학회, 2005
- 김성환, “원전사고의 손해배상에 관한 연구”, 비교법 연구 제14권 제2호, 동국대학교 비교법문화연구원, 2014,
- 김세규, “환경법상의 위험책임”, 동아법학 제34권, 동아대학교 법학연구소, 2004
- 김영경, “토양오염에 대한 민사책임과 정화책임”, 경희대학교 박사학위논문, 2016
- _____ “환경오염피해에 대한 사업자의 무과실책임”, 경희법학 제51권

- 제4호, 경희대학교 법학연구소, 2016
- 김영준·왕영민, “키워드 네트워크 분석을 통한 원자력 관련 사회과학 연구
경향 분석”, 기술혁신학회지 20권 4호, 아시아기술혁신학회, 2017
- 김영희, “민법 제758조 공작물책임에 대한 연혁적 고찰”, 법학연구 제26권
제1호, 연세대학교 법학연구원, 2016
- 김재호, “환경피해의 구제”, 환경법연구 제26권 제2호, 한국환경법학회, 2004
- 김종률, “환경권의 사권성”, 권영성교수정년기념논문집 헌법규범과 헌법현실,
법문사, 1999
- 김천수·이강웅, “스키 사고와 공작물책임”, 원광법학 제33권 제4호, 원광
대학교 법학연구소, 2017
- 김형석, “민사적 환경책임”, 서울대학교법학 제52권 제1호, 서울대학교
법학연구소, 2011
- 문광섭, “환경침해에 대한 유지청구”, 재판자료 제94집 - 환경법의 제문
제(상), 법원도서관, 2002
- 미즈시마 레오, “후쿠시마 강진·원전사고에 대응한 일본의 제·개정법령
분석”, 비교법제 연구 제20권 제3호, 한국법제연구원, 2012
- 박동진, “과실상계에서의 과실의 의미”, 연세법학연구 제7집 제1권, 연세
법학회, 2000
- 서광민, “과학기술의 발달과 불법행위법의 대응 - 사고손해의 조정과
관련하여 -”, 민사법학 제21호, 한국민사법학회, 2002
- _____ “손해배상책임의 일요건으로서의 위법성”, 민사법학 제4·5호, 한
국민사법학회, 1985
- 송오식, “환경오염과 사법적구제 - 환경권 정립을 위한 시론”, 비교사법
제5권 제2호, 1998
- 안경희, “독일법상 항공기 소음으로 인한 손실보상청구”, 법조 제58권 제10
호, 법조협회, 2009
- _____ “독일 원자력책임법에 관한 소고”, 법학논총 제24권 제1호, 국민
대학교 법학연구소, 2011,

- _____ “환경침해에 대한 민사법적 구제”, 환경법연구 제28권 제3호, 한국환경법학회, 2006
- 윤부찬, “일본의 원자력손해배상관련 화해의 중개제도의 특성에 관한 연구”, 과학기술법연구 제23권 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2017
- 윤진수, “환경권침해를 이유로 하는 유지청구의 허용 여부”, 판례월보 제315호, 1996
- 윤철홍, “환경이익침해에 대한 사법적 구제”, 비교사법 제7권 제1호, 한국비교사법학회, 2000
- 이대성, “원자력손해보충배상협약(CSC) 체제 대응을 위한 제언”, Nuclear Industry, 한국원자력산업회의, 2015. 08
- 이동원, “일조권침해에 관한 판례의 동향”, 민사법학 제27호, 한국민사법학회, 2005
- 이상윤, “원자력 관련 법령 체계 개편에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2011
- 이승우, “환경오염으로 인한 위험책임의 귀책구조”, 환경법연구 제32권 제2호, 한국환경법학회, 2010
- _____ “생활환경사익침해에 대한 환경권의 작용”, 환경법연구 제36권 제1호, 한국환경법학회, 2014
- 이영규, “원자력손해에 대한 민사책임”, 과학기술법연구 제17권 제2호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2011
- 이은영, “판례상 책임제한의 의미와 정당화”, 법학논총 제36권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2012
- 이제우, “위험책임에서 일반조항의 도입가능성과 그 과제”, 강원법학 제43권, 강원대학교 비교법학연구소, 2014
- _____ “우리 민사법상 위험책임에서의 손해배상범위에 관한 비판적 고찰”, 민사법학 제70권 제70호, 한국민사법학회, 2015
- 이창규, “원자력손해배상법상 손해배상의 범위에 관한 소고”, KHU 글로벌 기업법무 리뷰 제3권 제2호, 경희대학교 법학연구소, 2010
- 이창환, “미국의 원자력법령 체계”, 법학논문집 제25집 제2호, 중앙대학교

- 법학연구원, 2001
- 이태영, “환경오염피해에 대한 배상책임의 구조”, 강원법학 제23권, 강원대학교 비교법학연구소, 2006
- 이호행, “과실상계의 적용범위와 한계 - 교통사고를 중심으로 -”, 법학연구 제20권 제4호, 인하대학교 법학연구소, 2017
- 장정욱, “후쿠시마사고와 원자력손해배상제도”, 일감법학 제27호, 건국대학교 법학연구소, 2014
- 전경운, “원자력손해 배상책임에 관한 일고찰”, 경희법학 제50권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2015
- _____ “환경소송에서 인과관계의 입증에 관한 소고”, 환경법연구 제32권 제2호, 한국환경법학회, 2010
- _____ “환경침해피해의 사법상 구제 법리”, 환경법연구 제25권 제2호, 한국환경법학회, 2003
- _____ “환경오염피해구제법상 사업자의 무과실책임”, 홍익법학 제17권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2016
- _____ “환경오염피해구제를 위한 민사법제의 개선방안 및 대안모색”, 환경법연구 제36권 제1호, 한국환경법학회, 2014
- _____ “환경오염피해에 대한 원인자의 무과실책임 - 대법원 2017. 2. 15. 선고 2015다23321 판결 -”, 최신판례분석 제67권 제2호, 법조협회, 2018
- 전경운·김영경, “토양오염피해에 대한 손해배상청구의 법리”, 경희법학 제48권 제3호, 경희대학교 법학연구소, 2013
- 정기웅, “불법행위 성립요건으로서의 위법성에 대한 고찰”, 안암법학 제36권, 안암법학회, 2011
- 정상근, “원자력 손해배상책임에 있어서 보험계약 및 보상계약의 담보력 문제와 그 개선방안”, 보험법연구 제11권 제1호, 한국보험법학회, 2017
- 정진명, “환경오염 피해에 대한 민사법적 책임체계”, 환경법연구 제17권,

- 한국환경법학회, 1995
- 조은래, “불법행위에 있어서의 위법성에 관한 고찰 - 환경오염을 중심으로 -”, 비교법학 제14권, 부산외국어대학교 비교법학연구소, 2003
- 조일윤, “일본의 원자력손해배상제도”, 동아법학 55호, 동아대학교 법학연구소, 2012
- 차성민, “원자력사고의 책임 법리에 관한 비교 고찰”, 법조 제62권 제9호, 법조협회, 2013
- 최인호, “환경침해에 대한 원인자의 책임”, 법학연구 제28권 제1호, 충남대학교, 2017
- “환경책임법 제정의 핵심쟁점에 관한 고찰”, 동북아법연구 제10권 제3호, 전북대학교 동북아법연구소, 2016
- 한지형, “환경오염피해소송에서의 인과관계 판단”, 환경법연구 제38권 제2호, 한국환경법학회, 2016
- 함철훈, “원자력손해배상제도의 발전과정과 우리나라 원자력손해배상법의 검토과제”, 과학기술법연구 제13권 제2호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2008
- 황보명·윤순진, “원전 입지와 온배수로 인한 사회 갈등과 공동체 변화 - 한빛원전을 중심으로-”, 공간과 사회 제47권 제1호, 한국공간환경학회, 2014

3. 백서, 보고서, 세미나 자료

- 산업통상자원부·한국수력원자력(주), 원자력발전백서, 2016
- 신고리 5·6호기 공론화위원회, 신고리 5·6호기 공론화 백서, 2017
- 국회예산정책처, 2011 회계연도 공공기관 결산 평가 보고서, 2012. 7.
- 김상중·김기창, “민법 제763조에 의한 채무불이행 책임규정의 불법행위 책임에의 준용의 입법적 타당성” 과제보고서, 법무부, 2012

박기갑, “원자력손해배상관련 국제협약 가입 및 국내제도기반 구축에 관한 연구”, 원자력정책연구사업 최종보고서, 과학기술부, 2003

——— “원자력손해배상제도 및 보상제도 개정에 따른 이행방안에 관한 연구” 최종보고서, 과학기술부, 2002.3

이상윤, “(연구보고) 원자력 관련법령 체계 개편에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2011. 5

한국원자력학회 후쿠시마위원회, 후쿠시마 원전 사고분석 최종보고서, 2013

박정·한국헌법판례연구학회, “원자력법제도, 원자력 안전을 위해 기능하고 있는가?” 세미나자료집, 2017.6.23.

한국원자력연구원 원자력정책연구센터, “원자력손해배상에 관한 주요국 비교”, 원자력정책연구 통권 제8호, 2007

4. 언론기사, 인터넷사이트, 기타

김연정, “신고리 5·6호기 공사업체 보상 ‘지지부진’”, 연합뉴스, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/02/18/0200000000AKR20180218055500003.HTML?input=1195m>(2018. 3. 15. 방문)

민소영, “소포제 유해물질 놓고 관계부처 엇박자”, 부산일보 기사, 2017.03. 23., <http://news20.busan.com/share/inc/print2016.jpg>

박용근, “전국 원전 주변 갑상선 암 발병자 545명 공동소송”, 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201504201336591&code=940100(2018. 3. 30. 방문)

배연호, “삼척원전 유치 찬·반 주민투표 ‘반대’ 84.97%”, 연합뉴스, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0007176631>(2018. 3. 15. 방문)

이승형, “고리·신월성원전 8기도 유해물질 바다에 무단방류”, 연합뉴스, <http://www.yonhapnews.co.kr/dcv/9601000000.html>(2018. 3. 15. 방문)

국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr>
국회입법예고시스템 홈페이지, <http://pal.assembly.go.kr>
도쿄전력(주) 홈페이지, <http://www.tepco.co.jp>
원자력안전위원회 홈페이지, <http://www.nssc.go.kr>
원전안전운영정보시스템 홈페이지, <http://opis.kins.re.kr>
한국수력원자력(주) 홈페이지, <http://www.khnp.co.kr>
네이버 원자력용어사전, [https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=662524
&cid=42434&categoryId=42434](https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=662524&cid=42434&categoryId=42434)(2018. 3. 20. 방문)
네이버 지식백과, [http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1146908&cid=4
0942&categoryId=31787](http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1146908&cid=40942&categoryId=31787)(2018. 3. 15. 방문)
원자력안전위원회, “2018년 원자력안전위원회 주요 업무계획” 보도자료,
2018. 1. 24. 배포

Abstract

The Liability for Damages of Nuclear Power Plant

Kim, Dong-Gyu

Department of Law

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this study is to improve the effectiveness of the current nuclear damage compensation system, internalize the cost of compensation, and enhance damage relief of the victims and the accident prevention of the nuclear power plant operators.

For this purpose, we will categorize the environmental infringements and civil liabilities of the nuclear power plant, we will clarify the specific liabilities for each type of damage in the Nuclear Damage Compensation Act and the Civil Act in accordance with risk responsibility. In addition, we will review the validity of amending the Nuclear Damage Compensation Law and joining the Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage, and seek ways to improve the current nuclear damage compensation system.

The Nuclear Damage Compensation Act applies to damages caused

by radioactive materials in violation of regulation during nuclear accident or normal operation. It imposes special obligations such as absolute liability, limited liability, concentration of liability, and compulsory compensation measures about nuclear damages on the nuclear power plant operators. Under the current Nuclear Damage Compensation Act, it is problem that the interpretation of liability under the Civil Code is applied to nuclear damage cases without any explicit rule or applicable provision about compensation scope, procedures and methods. It is necessary to clarify the legal basis for this problem that the possibility of the victim's relief can be hindered by the conflict between the **risk liability** and the fault liability. Also, it is desirable to secure the effectiveness of the nuclear damage compensation system through increasing the limit of liability or joining the CSC. Moreover, strict liability in Article 44 of Environmental Policy Act cannot be grounds for civil liability of nuclear power plants, and Act on Liability For Environmental Damage and Relief Thereof can apply for damages caused by non-radioactive materials during normal operation of a nuclear power plant, but there is a limitation in that it does not include nuclear power plant facilities in the related law.

There is no provision to theoretically constitute the civil liability of a nuclear power plant as a risk liability under the current civil law, so it deals with the civil liability issue of nuclear power plants in such a way as to alleviate the requirements and recognize virtually absolute liability through legal interpretation of tort law. Structure liability of the Article 758 can apply to defects in nuclear power plant facilities and impose absolute liability for damage caused by environmental infringement on the nuclear power plant operators. It is

not necessary to limit the cause of the defect to the installation or preservation process in view of the nature of the risk responsibility of the workpiece liability and the principle of equitable loss sharing. Even if the defects have already occurred during the construction or manufacturing process, it can be recognized as a defect of Article 758 if it continues to exist during occupation or possession. Besides, to use obligation of protection measures as a judgment criterion like precedents is against the principle of risk liability of the nuclear power plant's civil liability. Tort liability of Article 750 is applied to the overall civil liability of a nuclear power plant by a revised fault liability. It also alleviates the burden of proof of the victim by alleviating or changing the burden of proof between the environmental infringement and damages of the nuclear power plant. When applying Article 393 in accordance with Article 763 of the Civil Code, this should be applied limitedly because risk liability and fault liability may be conflicted. The principle of risk liability of the nuclear power plant does not recognize comparative negligence. Instead, it can be considered to limit liability proportionally or offset damages with risk.

keywords : nuclear power plant, liability for damages, risk liability, liability without fault, environmental infringement, torts

Student Number : 2006-21589